

Декларация о территориальном убежище 1967 года

Гай С. Гудвин-Гилл

Старший научный сотрудник и преподаватель, предмет «Международное беженское право», Колледж «Олл Соулз», Оксфорд

В статье 14, пункт 1, Всеобщей декларации прав человека 1948 года провозглашается право каждого человека «искать убежища от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем». Ее окончательная и однозначная формулировка — где ссылка на право предоставления убежища отсутствует — стала результатом компромисса между государствами, рассматривающими эту форму защиты только как один из аспектов их территориального суверенитета, и государствами, которые настоятельно призывали признать право индивида на убежище, а также задействование или ответственность Организации Объединенных Наций.

Вслед за принятием Всеобщей декларации прав человека вопрос об убежище в значительной степени сохранял свою актуальность в силу того, что в 1950-х годах был начат процесс разработки проектов пактов по правам человека.

Тема «Право убежища» уже была включена в составленный Комиссией международного права в 1949 году предварительный перечень тем подлежащих кодификации. На первой сессии Комиссии в том же году обсуждалось предложение о включении такого права в проект декларации о правах и обязанностях государств, однако это предложение было отклонено как слишком сложное для того, чтобы его можно было сформулировать в виде одного положения (A/925, пункт 23; A/CN.4/SR.16, пункты 67–110; A/CN.4/SR.20, пункты 95–111; и A/1316, пункт 12). В тот же период этот вопрос встал перед Международным Судом как один из аспектов дипломатического убежища; см. *Asylum (Colombia v. Peru), Judgment, I.C.J., Reports 1950, p. 266*, и *Haya de la Torre (Colombia v. Peru), Judgment, I.C.J., Reports 1951, p. 71*.

В 1956 году Комиссия по правам человека решила включить вопрос о праве убежища в повестку дня своего следующего заседания (E/2744, пункты 108–112; E/CN.4/738 и E/CN.4/SR.564), и в 1957 году Франция предложила текст декларации по этому вопросу (E/CN.4/L.454 и Rev.1). В декларации предлагалось возложить ответственность за предоставление убежища «на международное сообщество, представленное Организацией Объединенных Наций», и распространить действие этого права на «каждое лицо, чья жизнь, физическая неприкосновенность или свобода находится под угрозой в нарушение принципов Всеобщей декларации».

Шестой комитет и Комиссия международного права

Вопрос об убежище также параллельно активно обсуждался в Шестом комитете Генеральной Ассамблеи в 1959 году при рассмотрении доклада о работе Комиссии международного права (A/4253 и A/C.6/SR.602–612). Сальвадор предложил включить этот вопрос в программу Комиссии международного права, однако представитель Мексики, отметив, что убежище

представляет собой изъятие из принципа суверенитета государства над своей территорией, указал на то, что «институт убежища может функционировать лишь в рамках регионального сообщества, обладающего довольно прочно утвердившейся общей традицией. Представлялось маловероятным, что, когда речь идет о мире в целом, государства, чьи интересы, правовая философия и политические системы зачастую вступают в коллизию, будут готовы согласиться на вмешательство других стран в их внутренние дела» (A/C.6/SR.608, пункт 17).

Общие прения в то время касались в равной степени дипломатического и территориального убежища, а также важного значения того, чтобы Комиссия международного права дождалась итогов текущей работы Комиссии по правам человека. Тогдашний Председатель Комиссии международного права сэр Джеральд Фицморис отметил, что, в то время как Комиссия, естественно, уделит большое внимание той или иной резолюции Генеральной Ассамблеи, другим обязательствам и другим темам, по всей видимости, будет уделяться более приоритетное внимание и что маловероятно, что этот вопрос будет рассматриваться до того, как Комиссия по правам человека завершит свою работу (A/C.6/SR.610, пункты 37–39).

Предложение Сальвадора было принято Шестым комитетом (63 голосами, против 1 при 12 воздержавшихся) и представлено Генеральной Ассамблее. В резолюции 1400 (XIV) от 21 ноября 1959 года (принятой 56 голосами, при 11 воздержавшихся, при этом никто не голосовал против) Генеральная Ассамблея просила Комиссию международного права «приступить, как только она найдет это возможным, к кодификации принципов и норм международного права, относящихся к праву убежища».

Через два года Генеральная Ассамблея вновь призвала Комиссию международного права заняться кодификацией этого права; в должном порядке эта тема была включена в программу будущей работы Комиссии в 1962 году, хотя дата начала работы установлена не была (A/CN.4/128; A/5209, пункты 60 и 63). Как отмечается ниже, Комиссия международного права фактически вообще не приступала к работе над этой темой.

Комиссия по правам человека

Тем временем Комиссия по правам человека рассматривала вопрос о декларации в 1958 году. В предыдущем году она распространила представленный Францией проект для комментариев и получила ответы от 23 правительств и 1 ответ от Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Затем был также распространен пересмотренный проект, в отношении которого были представлены новые комментарии (E/3335, пункты 63–67). Комиссия обсуждала этот вопрос на своей состоявшейся в марте 1960 года сессии, имея в своем распоряжении пересмотренный проект, представленный Францией (E/3335, пункты 70 и далее), а также предложенную новую статью о праве возвращения, представленную Ираком (E/CN.4/L.518).

На своей шестнадцатой сессии, состоявшейся в феврале-марте 1960 года, Комиссия приняла к сведению резолюцию 1400 (XIV) Генеральной Ассамблеи, в которой к Комиссии международного права обращалась просьба приступить

к кодификации права убежища. Однако было достигнуто общее согласие о том, что Комиссии по правам человека следует продолжить свою работу, касающуюся гуманитарных аспектов убежища, в отличие от Комиссии международного права, которая по существу основное внимание уделяла правовым аспектам (E/3335, пункт 73).

Кроме того, затрагивался вопрос о том, должна ли декларация касаться не только территориального, но и дипломатического убежища, а также вопрос о сфере ее охвата применительно к физическим лицам и большому количеству людей, спасающихся от преследований (E/3335, пункт 74). В то время как в декларации не следовало предпринимать попытку налагать обязательства на государства, тем не менее, она должна была стать шагом вперед в развитии статьи 14 Всеобщей декларации прав человека.

Государства достигли согласия о том, что принцип, согласно которому все государства должны уважительно относиться к предоставлению убежища другим государством, является законным. Вместе с тем были затронуты вопросы, касающиеся конкретной роли Организации Объединенных Наций с учетом положений пункта 7 статьи 2 Устава Организации Объединенных Наций (E/3335, пункт 94, 99–104). Были также высказаны возражения относительно формулировки проекта статьи 4, поскольку он налагал бы на другие страны *обязательство* оказывать помощь государствам, сталкивающимся с трудностями при предоставлении убежища; была предложена и принята носящая менее «нормативный» характер формулировка (E/3335, пункты 105, 107–108, 147).

Было условлено, что принцип недопустимости принудительного возвращения является ключевым положением декларации, хотя с определенными оговорками в отношении текста следующего содержания: «ни к какому лицу, имеющему право согласно статье 14... искать убежища и пользоваться им, не должны применяться такие меры, как высылка, возвращение или отказ от разрешения перехода границы, которые вынудят его возвратиться на территорию или остаться на территории, где его жизни или свободе будет угрожать опасность вследствие его расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» (проект статьи 3 проекта декларации, представленного представителем Франции (A/CN.4/L.517)). Кроме того, хотя допустимые изъятия из принципа основывались на пункте 2 статьи 33 Конвенции о статусе беженцев, некоторые члены подчеркнули двусмысленность и неточность их формулировок, в то время как другие высказали озабоченность относительно возможного массового притока и необходимости признания других «веских причин» в качестве основания для изъятий (E/3335, пункты 110, 113–114).

Однако широкий круг изъятий лишил бы декларацию смысла. В конечном счете по-прежнему отсутствовало обязательство предоставлять убежище, а ограничение суверенитета в силу недопустимости принудительного возвращения было незначительным и касалось только недопущения отправки индивида в страну, где его жизни или свободе угрожала бы опасность. Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев, выступая по приглашению Председателя, особо подчеркнул важность того, чтобы этот принцип был четко сформулирован (E/3335, пункты 115–116).

В пересмотренном тексте об изъятиях содержалось предложение, касающееся «причин, имеющих преимущественную юридическую силу в отношении национальной безопасности или защиты населения» (E/3335, пункты 119, 123). И в этом случае некоторые члены выразили озабоченность по поводу неоднозначности этих формулировок и возможности их «гибкого толкования». После неоднозначных результатов голосования рассмотрение проекта статьи 3 было возобновлено, и теперь в нем упоминалось понятие «защита населения» вместе с понятием национальной безопасности в качестве оснований для изъятия. Комиссия также сохранила ссылку на возможность временного убежища, предоставляемого в случаях, когда делаются ссылки на изъятия (E/3335, пункты 126–133). Проект статьи 4 (лица, пользующиеся убежищем, не должны заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций) и проект статьи 5 (о праве каждого на возвращение в свою страну) были приняты после непродолжительных прений, и проект декларации был представлен Экономическому и Социальному Совету и Генеральному секретарю для препровождения государствам-членам для дальнейших комментариев. (E/3335, пункты 145–147).

В свою очередь Совет препроводил проект Комиссии Генеральной Ассамблеи (резолюция 772 (XXX) Экономического и Социального Совета от 25 июля 1960 года), однако обсуждение в Комитете по социальным, гуманитарным и культурным вопросам (Третий комитет) Генеральной Ассамблеи было перенесено на следующую сессию из-за нехватки времени (резолюция 1571 (XV) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1960 года). Затем рассмотрение еще раз было перенесено на семнадцатую сессию (резолюция 1682 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1961 года; и A/C.3/SR.1125, пункты 31–51).

Третий комитет

Третий комитет подробно рассмотрел проект декларации в 1962 году (A/C.3/SR.1192–1202 и A/C.3/SR.1209). Верховный комиссар Организации Объединенных Наций по делам беженцев Феликс Шнайдер выступил на первом заседании и особо подчеркнул, что декларация сыграет важную роль «только если в ней для целей ориентации государств будут изложены позитивные принципы, отражающие такую практику, когда право искать убежища защищается и поощряется» (A/C.3/SR.1192, пункты 2–3). Он высказался в пользу текста без каких-либо оговорок, особенно в связи с тем, что декларация не будет иметь обязательной юридической силы. Принцип недопустимости принудительного возвращения должен быть изложен четко и однозначно, в противном случае текст будет ослаблен и каждое изъятие приобретет более важное значение, чем сам принцип. Изъятия подверглись критике как со стороны Комиссии по правам человека, так и со стороны Третьего комитета за их неоднозначность (A/C.3/SR.1194, пункты 19, 29–30 и 35).

В начале прений представитель делегации Франции особо подчеркнул гуманитарную направленность проекта декларации, который касается «общего права» убежища, не создает юридических обязательств и поэтому может применяться на универсальной основе. Несколько государств неоднократно

заявляли о том, что в действующем праве и практике проводится различие между правом индивида искать убежище и пользоваться им и прерогативой или суверенной компетенцией государства предоставлять убежище (A/C.3/SR.1192, пункт 15, и A/C.3/SR.1194, пункты 7 и 23). Другие сочли необходимым точно определить категории лиц, которые могут пользоваться правом убежища, и конкретно включить ссылки на лиц, борющихся с колониализмом; другие же предпочли избежать сложностей, связанных с перечислением (A/C.3/SR.1192, пункт 16; A/C.3/SR.1194, пункт 24; и A/C.3/SR.1196, пункт 18). Неоднократно затрагивался вопрос о различии между дипломатическим и территориальным убежищем, как и различии между лицом, ищущем убежище по «исключительно политическим мотивам», согласно пониманию, сложившемуся в практике государств Латинской Америки, и беженцем (A/C.3/SR.1193, пункты 4, 7, 9 и 19). Многие государства выразили мнение о том, что декларация должна составляться как документ, касающийся исключительно территориального убежища (A/C.3/SR.1193, пункты 10 (Бразилия) и 19 (Аргентина); A/C.3/SR.1194, пункт 8 (Соединенное Королевство); и A/C.3/SR.1195, пункты 4 и 7 (Чили) и пункты 15–17 (Перу)).

Затем Третий комитет перешел к рассмотрению преамбулы и пункта 1 проекта декларации. Был активно поддержан принцип, предложенный к включению Польшей, согласно которому только государства, предоставляющие убежище, обладают компетенцией определять основания (A/C.3/SR.1195, пункт 18; и A/C.3/SR.1196, пункт 1). Кроме того, многие поддержали идею о том, что другие государства должны уважительно относиться к предоставлению убежища, которое следует рассматривать как «мирный и гуманитарный акт» (A/C.3/SR.1197, пункт 15). Преамбула была принята на 1198-м заседании (A/C.3/SR.1198, пункты 47–57), после чего Комитет рассмотрел статью 1. Делегаты вновь подчеркнули, что рассматриваемое «право» является не чем иным, как правом физического лица «искать» убежище (A/C.3/SR.1200, пункт 15) и что государства по-прежнему обладают компетенцией «оценивать» основания, не разъясняя при этом причин (пункт 31). Статья 1 с внесенными в нее поправками была принята на 1201-м заседании (A/C.3/SR.1201, пункты 19–42). Оставшийся текст проекта декларации был запланирован к рассмотрению на следующей сессии, и Генеральная Ассамблея постановила «посвятить данному вопросу необходимое число заседаний, чтобы закончить его рассмотрение» (резолюция 1839 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1962 года. Фактически, никаких дальнейших обсуждений по существу до 1966 года не проводилось.

Шестой Комитет (продолжение)

В 1965 году Генеральная Ассамблея постановила передать проект декларации Шестому комитету, повестка дня которого была не очень загружена. Комитет учредил рабочую группу для рассмотрения различных процедурных вопросов, которая в свою очередь рекомендовала Комитету приступить к составлению проектов статей 2–5 и пересмотру, в случае необходимости, преамбулы и статьи 1 (Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, двадцать первая, 1966 год, приложения 4–5; и резолюция 2100 (XX) Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1965 года).

Шестой комитет рассмотрел свой мандат, которым его наделила Генеральная Ассамблея (A/C.6/SR.919–923, 925–926, 953). Первоначальные обсуждения в основном затрагивали вопросы, поднятые ранее в Третьем комитете и Комиссии по правам человека. В число вопросов, по-прежнему вызывавших озабоченность, входили такие вопросы, как область применения проекта декларации, и вопрос о том, будет ли она распространять свое действие также на дипломатическое убежище. Представитель Чили предложил не расширять область применения и поддержал предложение Уругвая заменить название «право убежища» на «территориальное убежище» (A/C.6/SR.920, пункт 2, и A/C.6/SR.921, пункт 43(d)).

Многие государства вновь особо подчеркнули «суверенную компетенцию» или дискреционные полномочия государства по предоставлению убежища (A/C.6/SR.921, пункт 35; A/C.6/SR.922, пункт 33; и A/C.6/SR.923, пункты 6 и 32). Тем не менее другие отметили важность установления «политических и гуманитарных принципов», которыми государства могли бы руководствоваться в своей практике (A/C.6/SR.922, пункт 26).

Кроме того, Шестой комитет уделил значительное время рассмотрению вопроса о том, следует ли усилить положение о тех, кто имеет право ссылаться на статью 14, пункт 1, Всеобщей декларации прав человека, посредством указания на тех, кто борется против колониализма (A/C.6/SR.923, пункт 15). Некоторые государства высказали возражения относительно того, что колониализм более или менее изжил себя и/или что было бы нецелесообразным выделять ту или иную конкретную группу потенциальных ищущих убежище лиц, которые в случае преследований за их участие в борьбе, по всей видимости, все равно бы отвечали бы предъявляемым требованиям (A/C.6/SR.923, пункт 36).

На 922-м заседании Мексика предложила, чтобы Комитет учредил рабочую группу с учетом сбалансированной представленности географических групп и различных философских школ и чтобы эта группа подготовила предварительный проект, используя материалы и результаты уже проделанной работы (A/C.6/SR.922, пункт 7). Комитет в должном порядке принял это предложение, и в свою очередь Председатель по итогам консультаций назначил ее членов (A/C.6/SR.923, пункты 67–68; A/C.6/SR.925, пункты 14–17; и A/C.6/SR.926, пункты 1–2).

Рабочая группа Шестого комитета

Рабочая группа провела 14 заседаний в период с 14 ноября по 6 декабря 1966 года. Она согласилась изменить название проекта, с тем чтобы указать на то, что он ограничивается территориальным убежищем (A/6570, приложение). Она также достигла согласия о том, что в соответствующий носящий рекомендательный характер пункт преамбулы в тексте на английском языке следует включить слово “should” (“recommends that... States should base themselves... on the following principles”), и что слово “shall” должно использоваться в соответствующих пунктах постановляющей части, которые, хотя и не носят обязательного характера, укрепят их гуманитарные цели и будут более убедительными... (A/6570), пункт 13).

Рабочей группе не удалось решить вопрос о «борьбе с колониализмом», и он был отложен ею для дальнейшего обсуждения в Шестом комитете (A/6570, приложение, пункты 21–24). Кроме того, возникли проблемы со вторым пунктом проекта статьи 2, который был направлен на поощрение международной поддержки любого государства, сталкивающегося с трудностями в плане предоставления или сохранения убежища. Некоторые высказали опасения о том, что это может создать возможность для посягательства на суверенитет и вмешательства во внутренние дела государств (A/6570, приложение, пункты 42–47). Тем не менее рабочая группа решила сохранить ссылку с внесенными в нее поправками.

Было выражено мнение о том, что статья 3 о недопустимости принудительного возвращения является самой важной статьей, и Рабочая группа сконцентрировала свое внимание на наиболее целесообразном способе формулирования принципа, оснований для изъятия и возможных альтернатив (A/6570, приложение, пункт 54). Было достигнуто согласие о том, что в формулировке этого принципа должно содержаться указание не только на государство бегства, но и на любое другое государство, в котором соответствующее лицо может подвергнуться опасности преследований (A/6570, приложение, пункт 55). Что касается изъятий, то была достигнута договоренность о необходимости упоминания национальной безопасности, однако возникли разногласия относительно целесообразности включения положения «о защите населения» либо полностью, либо с оговорками или без. Некоторые представители выразили мнение о том, что этот термин является слишком широким, и вместо него предложили конкретно указать на «массовый приток». Рабочая группа решила не включать другие возможные основания для изъятия, например «публичный порядок», которые были квалифицированы как «опасно широкие и нечеткие», а также подверженные различным толкованиям в странах общего и континентального права (A/6570, приложение, пункт 57). И наконец, она достигла согласия относительно компромиссного текста, который допускал бы изъятие из принципа «в целях защиты населения, как, например, в случае массового притока людей». По словам Рабочей группы, «она считала, что это выражение, хотя и не ограничивающее в ненадлежащей степени соответствующее изъятие, указывает на то, что на него следует ссылаться только в вопросах, имеющих важное значение» (A/6570, приложение, пункт 56).

Затем Рабочая группа рассмотрела статью 4, первоначальный проект которой предусматривал, что лица, пользующиеся убежищем, не должны заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций. Была отмечена странность, заключающаяся в том, что сначала положения адресовывались государствам, а теперь они адресуются отдельным лицам, и текст был переформулирован с точки зрения ответственности государства (A/6570, пункты 63–72). Было решено не включать отдельную статью о праве возвращения, которое уже упоминалось в преамбуле.

Полный текст, согласованный Рабочей группой, был представлен в ее докладе Шестому комитету на его 953-м заседании 9 декабря 1966 года. Председатель Группы подчеркнул, что Группа, решая поставленную перед ней задачу, стремилась не устанавливать правовые нормы, а скорее, изложить «гуманитарные принципы» (A/6570, пункт 40); с этой целью Декларация «должна быть широкой и общей по своему характеру и изложена в простых

формулировках». Было выражено мнение о том, что правительствам может потребоваться определенное время для размышлений относительно текста до его принятия, и Шестой комитет в должном порядке рекомендовал, чтобы Генеральная Ассамблея приняла необходимое решение в целях «окончательного принятия Декларации» (A/6570, пункты 40 и далее, и резолюция 2203 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года).

На своей двадцать второй сессии в 1967 году Шестой комитет рассмотрел документ, который известен в настоящее время под названием «Проект декларации о территориальном убежище» (A/C.6/SR.983–984, 986 и 989). Представители подтвердили ранее изложенные позиции, вновь подчеркнув важность включения положения о лицах, борющихся против колониализма, отметив суверенную компетенцию государства, но, тем не менее, признав, что решения относительно убежища должны приниматься добросовестно, а не произвольно. В общем, они согласились, что текст отражает компромисс «и хорошо сбалансированный консенсус». Комитет завершил работу, единогласно рекомендовав проект Генеральной Ассамблеи (A/6912, пункт 1). В его докладе содержалось резюме обсуждений, а также отмечалось мнение о том, что, хотя Декларация не имеет обязательной силы, «если она достигнет своей цели и станет руководством для практики государств, она в конечном счете сможет благодаря унификации такой практики сформировать новые обычные нормы международного права, предусматривающие новые обязательства для государств» (A/6912, пункт 14). Другие подчеркнули, что Декларацию следует рассматривать как «переходную меру», ведущую в будущем к принятию обязательных норм в форме международной конвенции (A/6912, пункт 16), и в резолюции о принятии Декларации содержался явно выраженный призыв обратить внимание на работу по кодификации, которую следует проделать Комиссии международного права согласно резолюции 1400 (XIV) Генеральной Ассамблеи от 2 ноября 1959 года.

После краткого рассмотрения на пленарном заседании Генеральная Ассамблея единогласно приняла резолюцию 2312 (XXII), «Декларация о территориальном убежище», от 14 декабря 1967 года.

Последующие события

Фактически первый проект конвенции о территориальном убежище был предложен не Комиссией международного права, как это, видимо, предполагалось резолюциями Генеральной Ассамблеи, а совещанием группы экспертов, проведенным в 1971 и 1972 годах под эгидой Фонда Карнеги за международный мир в консультации с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев. Проект обсуждался в Третьем комитете в 1972 году, Верховный комиссар проводил консультации с правительствами, многие из которых, как представлялось, выступали за конвенцию, и Генеральная Ассамблея постановила, что текст должен быть рассмотрен Группой экспертов Организации Объединенных Наций. Затем Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря в консультации с Верховным комиссаром созвать в начале 1977 года конференцию по вопросу о территориальном убежище (резолюция 3456 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 года). По общему мнению, конференция провалилась и ее результаты, если таковые были вообще, оказались незначительными. Несмотря

на рекомендацию конференции, вынесенную на ее заключительной сессии, Третий комитет с того времени отказывался представлять какие-либо предложения о ее повторном созыве.

Комиссия международного права отметила факт проведения первой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по вопросу о территориальном убежище при представлении доклада Генеральной Ассамблеи позднее в том же году. Она пришла к выводу о том, что тема «Право убежища», которая впервые была отобрана Комиссией для кодификации в 1949 году, а затем снова передана ей Генеральной Ассамблеей в 1959 году, «как представляется, в настоящее время не требует активного рассмотрения в ближайшем будущем» Комиссией (A/32/10, пункт 109, стр. 129–130 текста на английском языке). С тех пор эта тема более не фигурировала в программе работы Комиссии.

Значение и воздействие

Прошло приблизительно 20 лет с того времени, когда вопрос об убежище перекочевал из одной декларации Генеральной Ассамблеи в другую, и в настоящее время, по прошествии еще 45 лет, перспектива принятия международной конвенции представляется как никогда далекой. На данный момент единогласно принятые в 1967 году принципы по-прежнему в значительной степени являются одним из составных элементов современной правовой базы, однако они претерпели определенную значительную доработку с учетом последующей практики государств и международных организаций на универсальном и региональном уровнях.

Институт убежища по-прежнему является важной чертой в межгосударственных отношениях, однако категории лиц, имеющих право на защиту, как один из вопросов общего международного права, выходят за рамки определения понятия преследований. Норма об исключении из сферы охвата защиты наиболее серьезных «международных преступников» также эволюционировала по мере развития и консолидации международного уголовного права, особенно в рамках деятельности трибуналов по бывшей Югославии и Руанде, а теперь и в рамках Международного уголовного суда. В принятом в июле 2012 года решении Международного Суда по делу о вопросах, касающихся обязательства осуществлять судебное преследование или выдавать (*Бельгия против Сенегала*), также подчеркиваются потенциальные условия в отношении права государства предоставлять убежище лицам, обвиненным в серьезных нарушениях прав человека.

В то время как по-прежнему каждое государство должно «производить оценку» оснований для предоставления убежища, сегодня эта дискреционная компетенция в обязательном порядке ограничена, до известной степени, в силу растущего признания защищаемых прав и интересов индивида, с одной стороны, и мощной нормативной значимости принципа недопустимости принудительного возвращения /невозвращения — с другой. Упрочение этих норм посредством практики государств в немалой степени вызвано тем фактом, что, как подтверждается в Декларации, статус беженцев по-прежнему является вопросом международного значения. Несмотря на опасения по поводу вмешательства во внутренние дела, государства постоянно действовали в

индивидуальном порядке, а также всесторонним образом сотрудничали с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, с тем чтобы обеспечить защиту и решение проблем беженцев по всему миру, которые были вынуждены покинуть место своего постоянного проживания.. Однако международная солидарность и сотрудничество по-прежнему сопряжены со сложными проблемами, о чем весьма наглядно свидетельствует ряд затяжных беженских ситуаций.

С 1967 года принцип недопустимости принудительного возвращения /невозвращения также утвердился в практике государств, действующих согласно своим договорным обязательствам и требованиям обычного международного права. Кроме того, важную роль сыграло развитие событий на региональном уровне. В течение двух лет после принятия Декларации в 1969 году Организация африканского единства (ОАЕ) приняла Конвенцию, регулирующую специфические аспекты проблемы беженцев в Африке, в которой в разделе, посвященном изложению обязательств в области убежища и невыдворения, были использованы формулировки статей 1-3 Декларации при изложении обязательств, связанных с убежищем и невыдворением (Конвенция ОАЕ 1969 года, статья 2). Аналогичным образом, в принятой в 1981 году Африканской хартии прав человека и народов признается «право в случае преследований искать убежище в других странах и пользоваться этим убежищем...» (статья 12, пункт 3), при этом оба документа берут пример со статьи 4 Декларации, запрещающей беженцам заниматься «подрывной деятельностью» (Конвенция ОАЕ 1969 года, статья 3; и Африканская хартия 1981 года, статья 23, пункт 2).

Подобным образом, в Американской конвенции о правах человека 1969 года признается право индивида «искать и получать убежище на иностранной территории» (статья 22, пункт 7) и не быть возвращенным «в какую-либо страну, независимо от того, является она или нет его страной происхождения, если в этой стране его право на жизнь или личную свободу находится под угрозой того, что оно будет нарушено из-за его расы, национальности, религии, социального положения или политических взглядов» (статья 22, пункт 8). В Картахенской декларации о беженцах 1984 года вновь подтверждаются основные принципы Декларации 1967 года, а принцип недопустимости принудительного возвращения характеризуется как «краеугольный камень международной системы защиты беженцев».

В Европе положения Декларации вскоре нашли отражение в решениях и рекомендациях Парламентской ассамблеи Совета Европы и Комитета министров. Принцип недопустимости принудительного возвращения получил развитие в судебной практике Европейского суда по правам человека, и в 2000 году была принята Хартия Европейского союза об основных правах, которая в явно выраженной форме предусматривала, что «право на убежище гарантируется» и что никто не может быть выслан в государство, где существует серьезная опасность вынесения смертного приговора, применения пыток и других видов бесчеловечного или унижающего достоинства видов обращения и наказания (статьи 18 и 19).

Этот центральный принцип недопустимости принудительного возвращения/невозвращения конкретно фигурирует в ряде документов по правам человека, соответственно применимых по отношению к запрету пыток

(Конвенция против пыток 1984 года, статья 3) и насильственным исчезновениям (Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 года, статья 16); и он также получил развитие в практике Комитета по правам человека (при толковании и применении статей 6 и 7 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года) и практике Комитета против пыток.

Тем не менее, не принимая во внимание ограниченный круг компетенции, согласно нормам общего международного права, по-прежнему сохраняется определенная пропасть между ищущим убежища индивидом и предоставлением убежища. Хотя ни в Декларации 1967 года, ни в каком-либо ином международном документе не дается определения понятия «убежище», его можно рассматривать как предоставление негражданину в течение продолжительного периода времени защиты на территории государства, возможности жить и добывать средства к существованию и возможности пользоваться основными правами человека и свободами. Несомненно, что Декларация стала поводом для продолжения дискуссии и укрепила также статус индивида в международном праве; однако, как представляется, государства не менее озабочены сохранением своей суверенной компетенции, когда речь заходит об окончательном решении вопроса о предоставлении убежища.

По иронии судьбы эта позиция по-прежнему поддерживается, несмотря на то, что государства признают свои обязательства в отношении невыдворения и/или невозвращения. При существовании этих обязательств и самого института убежища скрывающийся от преследований индивид, который находится в поиске решения и не способен возвратиться в свою страну, зачастую может попадать в подвешенное с юридической точки зрения состояние, т.е. он будет находиться под защитой от определенного риска причинения ущерба, но не будет иметь возможности с правовой точки зрения реально обеспечить себе даже минимальный уровень достойной жизни.

Понятие «территориальное убежище» по-прежнему касается защиты, предоставляемой государством индивиду, который ищет ее, как это отметил в 1950 году Институт международного права. Что касается пока еще не заполненного пробела, то источником решения могут стать «элементарные соображения гуманности» и основные права индивида, многие из которых подпадают под сферу охвата обязательств *erga omnes* и несколько раз упоминались Международным Судом.

Соответствующие материалы

А. Правовые инструменты

Африканская (Банжувльская) хартия прав человека и народов

Американская конвенция о правах человека, *Treaty Series*, vol. 1144, p. 123

Картахенская декларация о беженцах

Хартия Европейского союза об основных правах

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, *Treaty Series*, vol. 1465, p. 85

Конвенция, регулирующая специфические аспекты проблемы беженцев в Африке

Конвенция о статусе беженцев, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137

Проект декларации о правах и обязанностях государств

Международная конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений

Международный пакт о гражданских и политических правах, *Treaty Series*, vol. 999, p. 171

Всеобщая декларация прав человека

V. Судебная практика

Asylum (Colombia v. Peru), Judgment, I.C.J. Reports 1950.

Haya de la Torre (Colombia v. Peru), Judgment, I.C.J. Reports 1951.

Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012.

C. Документы

Report of the International Law Commission on the work of its first session, 12 April to 12 June 1949, *Official Records of the General Assembly, Fourth session, Supplement No. 10 (A/925 — A/CN.4/13 и Corr.1-3)*, reproduced in the *Yearbook of the International Law Commission, 1949, vol. I.*

A/CN.4/SR.16

A/CN.4/SR.20

Report of the International Law Commission on the work of its second session, 5 June to 19 July 1950, *Official Records of the General Assembly, Fifth session, Supplement No. 12 (A/1316 — A/CN.4/34)*, reproduced in the *Yearbook of the International Law Commission, 1950, vol. II.*

E/2744 — 1956

Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, тринадцатая сессия, 1957 год, Право убежища, меморандум Генерального секретаря (E/CN.4/738)

Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, тринадцатая сессия, краткий отчет о 564-м заседании, 12 апреля 1957 года (E/CN.4/SR.564)

Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, Комиссия по правам человека, тринадцатая сессия, 1957 год, Франция: проект декларации о праве убежища (E/CN.4/L.454)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четырнадцатая сессия, приложения, Доклад Шестого комитета (A/4253)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, четырнадцатая сессия, краткие отчеты Шестого комитета, 602–612-е заседания (A/C.6/SR.602–612)

Резолюция 1400 (XIV) Генеральной Ассамблеи от 2 ноября 1959 года

Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, Официальные отчеты тридцатой сессии, 1960 год, Резолюции, Дополнение № 1 (E/3422)

Резолюция 772 (XXX) Экономического и Социального Совета от 25 июля 1960 года

Резолюция 1571 (XV) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1960 года

Резолюция 1682 (XVI) Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1961 года

Экономический и Социальный Совет, Комиссия по правам человека, Доклад о работе шестнадцатой сессии, 1960 год (E/3335-E/CN.4/804)

Доклад Комиссии международного права о работе ее четырнадцатой сессии, 24 апреля — 29 июня 1962 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семнадцатая сессия, Дополнение № 9* (A/5209 — A/CN.4/148), воспроизводится в *Yearbook of the International Law Commission, 1962, vol. II*

A/CN.4/128

E/CN.4/L.517

E/CN.4.L.518

A/C.3/SR.1125

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, семнадцатая сессия, Третий комитет, 1192–1202-е заседания (A/C.3/SR.1192–1202)

A/C.3/SR.1209

Резолюция 1839 (XVII) Генеральной Ассамблеи от 19 декабря 1962 года

Резолюция 2100 (XX) Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1965 года

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, приложения, 1966 год (4, 5)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Краткие отчеты Шестого комитета, 919–923, 926 и 953-е заседания (A/C.6/SR.919–923, 926, 953)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Доклад Шестого комитета, Приложение — Доклад Рабочей группы (A/6570, приложение)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать первая сессия, Доклад Шестого комитета (A/6570)

Резолюция 2203 (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, Краткие отчеты Шестого комитета, 983–984, 986 и 989-е заседания (A/C.6/SR.983–984, 986 и 989)

Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать вторая сессия, приложения, Доклад Шестого комитета (A/6912)

Резолюция 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 года

Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать девятой сессии, 9 мая — 29 июля 1977 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение № 10 (A/32/10)*, воспроизводится в *Ежегоднике Комиссии международного права*, 1977 год, том II, часть вторая

Резолюция 3456 (XXX) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1975 года

Доклад Комиссии международного права о работе ее двадцать девятой сессии, 9 мая — 29 июля 1977 года, *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, тридцать вторая сессия, Дополнение № 10 (A/32/10)*

D. Дополнительная литература

Goodwin-Gill, G. S. & McAdam, J., *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press, 3rd edn., 2007, Ch. 7.

Garcia-Mora, M. R., *International Law and Asylum as a Human Right*, Washington D. C.: Public Affairs Press, 1956.

Grahl-Madsen, A., *Territorial Asylum*, Stockholm: Almqvist & Wicksell International, 1980.

Koziebrodski, L. B., *Le droit d'asile*, Leiden: Sijthoff, 1962.

Sinha, S. P., *Asylum and International Law*, The Hague: Nijhoff, 1971.

Institut de droit international, Session de Bath – 1950, ‘L’asile en droit international (à l’exclusion de l’asile neutre)’.

Gil-Bazo, M-T., ‘The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Right to be Granted Asylum in the Union’s Law’, (2008) *27/3 Refugee Survey Quarterly* 33.

Morgenstern, F., ‘The Right of Asylum’, (1949) *26 British Yearbook of International Law* 327.

Reale, E., ‘Le droit d’asile’, *63 Hague Recueil* 89 (1938-I).

Weis, P., ‘The United Nations Declaration on Territorial Asylum’, (1969) *7 Canadian Yearbook of International Law* 92.

Weis, P., ‘The Draft Convention on Territorial Asylum’, (1979) *50 British Yearbook of International Law* 176.

United Nations, *A Selected Bibliography on Territorial Asylum*, UN doc. ST/GENEVA/LIB.SER.B/Ref.9 (1977).