



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Пояснительная записка об обеспечении гарантий от незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища

I. Введение

1. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) обеспокоено наблюдаемым в последнее время, особенно в Европе, Центральной Азии и некоторых регионах Африки, ростом числа случаев, связанных с незаконным или неправомерным выдворением беженцев и лиц, ищущих убежища¹, из принимающих государств, в частности, в контексте оказания взаимной помощи по уголовным делам или сотрудничества по вопросам безопасности. Это может приводить к принудительному возвращению беженцев и лиц, ищущих убежища, в страну происхождения или другую страну в порядке, не соответствующем международному праву.
2. В настоящей Записке изложены основные обязательства государств по международному праву в части обеспечения защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, а также ряд мер, которые, исходя из опыта УВКБ ООН, могут принять государства, стремящиеся обеспечить, чтобы беженцы и лица, ищущие убежища, были защищены от незаконного или неправомерного выдворения с их территории.

II. Государства несут основную ответственность за обеспечение защиты

3. УВКБ ООН напоминает, что государства неизменно несут ответственность за выполнение своих обязательств по международному законодательству в сфере защиты беженцев и прав человека в отношении беженцев и лиц, ищущих убежища, подпадающих под действие национального законодательства².
4. Эти обязательства включают обязательство обеспечить безусловное соблюдение

¹ Термин «беженцы» в этой Записке означает лиц, соответствующих критериям предоставления международной защиты согласно определению этого термина в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 г. или в каком-либо региональном документе. Термин «лица, ищущие убежища», означает лиц, подавших ходатайство о предоставлении статуса беженца, согласно определению в вышеупомянутых документах, а также других лиц, которые ходатайствуют о предоставлении дополнительной, вспомогательной или временной форм защиты и решение по ходатайству которых еще не принято в последней инстанции, либо лицо, нуждающееся в убежище, но не имевшее возможности подать ходатайство о предоставлении убежища/статуса беженца. Это могут быть люди, которые не получили информацию, необходимую для доступа к процедуре убежища, и люди, которые не могут получить доступ к этой процедуре из-за практических или иных препятствий.

² См., например, Комитет по правам человека, Замечание общего порядка №31 – Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участников Пакта, 80-я сессия, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (26 мая 2004 г.). См. тж. УВКБ ООН, Консультативное заключение по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по невысылке согласно Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 г., 26 января 2007 г., пп. 25-43, <http://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>.

принципа невысылки согласно международному законодательству о беженцах, которое запрещает каким-либо образом высылать или возвращать беженца или лицо, ищущее убежища, в страну, где им могут угрожать преследования³, а также обязательства по невысылке согласно международному законодательству в сфере прав человека, которые исключают возможность высылки в случае существования опасности пыток и других серьезных нарушений прав человека⁴.

5. Запрещение высылки распространяется на все формы принудительного выдворения, в том числе в контексте экстрадиции⁵, а также в ситуациях, когда принимающее государство сотрудничает с представителями другого государства, действующими на его территории, или разрешает им брать соответствующее лицо под стражу.

III. Меры, осуществляемые принимающим государством с целью предотвращения незаконного или неправомерного выдворения

6. Как показывает опыт УВКБ ООН, государства применяют широкий спектр мер, оказавшихся эффективными в предотвращении незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища. Такие меры, в частности, включают:

- i. выявление беженцев и лиц, ищущих убежища, которым может угрожать незаконное или неправомерное выдворение. В зависимости от контекста речь может идти о лицах, в отношении которых поступил запрос об экстрадиции (независимо от того, находятся ли они под экстрадиционным арестом или нет), и(или) о лицах, которым угрожает незаконное или неправомерное выдворение ввиду их личных характеристик;
- ii. предоставление беженцам и лицам, ищущим убежища, которые содержатся под стражей с целью возможной экстрадиции или иных форм законного выдворения, возможности контактировать с УВКБ ООН, а также с соответствующими правительственными и неправительственными субъектами, включая законных представителей;
- iii. предоставление УВКБ ООН доступа к задержанным беженцам и лицам, ищущим убежища, для того, чтобы Управление могло эффективно выполнять свои функции по защите;

³ Принцип невысылки часто называют краеугольным камнем международного режима защиты беженцев. Он закреплен в статье 33 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, а также в обычном международном праве и распространяется на беженцев и лиц, ищущих убежища.

⁴ См., например, статью 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984 г.); статью 7 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.); статью 22(8) Американской конвенции о правах человека (1969 г.); статью 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.).

⁵ Обязательства принимающего государства по невысылке и другие запреты на возвращение лица в страну его происхождения, предусмотренные международным законодательством в сфере защиты беженцев и прав человека, имеют преимущественную силу над обязанностью выдать лицо и над соглашением о его аресте представителями другой страны согласно двусторонним или многосторонним договорам, определяющим порядок экстрадиции или сотрудничество в вопросах безопасности. Тот факт, что в соответствующих документах об экстрадиции или договорах о взаимном сотрудничестве не прописаны основания для отказа в экстрадиции в связи с опасностью преследований или серьезными нарушениями прав человека после возвращения, в данном случае не является принципиальным. См. тж. УВКБ ООН, Руководящая записка по экстрадиции и международной защите беженцев, апрель 2008 г., пп. 20-23, <http://www.refworld.org/docid/481ec7d92.html>.

- iv. обеспечение незамедлительного направления беженцев и лиц, ищущих убежища, освобожденных из-под стражи, в соответствующие государственные органы, отвечающие за их физическую защиту, или к соответствующему (законному) представителю;
 - v. создание возможностей безопасного размещения («надежных приютов») для беженцев и лиц, ищущих убежища, которым, как установлено, угрожает незаконное или неправомерное выдворение, в которых будут обеспечены необходимые меры реагирования на угрозу. Исходя из опыта УВКБ ООН, такие надежные приюты наиболее эффективны, если безопасность обеспечивают соответствующие ведомства принимающего государства;
 - vi. создание механизма контроля и отчетности и проведение регулярных проверок (при условии, что это не подвергает соответствующее лицо дополнительному риску) с целью контроля безопасности и благополучия соответствующих лиц и реагирования на выявленные угрозы;
 - vii. обеспечение обращения с информацией и персональными данными о беженцах и лицах, ищущих убежища, которым угрожает опасность, в соответствии с международными принципами и стандартами защиты данных. Учитывая возможные угрозы личной безопасности соответствующих лиц, а также членов их семей и других связанных с ними лиц, особенно важно гарантировать конфиденциальность в отношении органов власти страны происхождения;
 - viii. создание справедливых и эффективных процедур определения статуса беженца и(или) других форм международной защиты и предоставление всем лицам, ищущим убежища, доступа к ним.
7. В более общем смысле УВКБ ООН считает, что риски незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища, можно снизить путем укрепления национальных систем убежища, в особенности путем усовершенствования процедурных гарантий, обеспечения соблюдения конфиденциальности и защиты данных в процедурах убежища, содействия верховенству права, включая доступ к юридическому представительству, к эффективным средствам защиты права и к усиленной и независимой судебной власти, а также путем взаимодействия с национальными юристами и (или) юридическими организациями, проведения учебных тренингов для национальных органов власти и мероприятий по развитию их потенциала, формирования уважения к институту убежища.

IV. Меры, осуществляемые принимающим государством по реагированию на незаконное или неправомерное выдворение

8. В том случае, если существуют факторы, свидетельствующие о том, что произошло или может произойти незаконное или неправомерное выдворение беженца или лица, ищущего убежища, УВКБ ООН считает, что принимающее государство продолжает нести ответственность за соблюдение своих обязательств согласно международному законодательству в сфере защиты беженцев и прав человека и должно незамедлительно принять меры по установлению местонахождения вышеупомянутого лица. Могут быть незамедлительно осуществлены следующие меры:

- i. информирование всех профильных ведомств принимающего государства, особенно ведомств, осуществляющих контроль в пунктах выезда на международных границах и в международных аэропортах, и доведение до их сведения необходимых личных идентификаторов соответствующего лица с тем, чтобы они могли проверить списки пассажиров и принять меры по предотвращению выезда такого лица;
 - ii. инициирование расследования по подозрению в незаконном или неправомерном выдворении соответствующего лица из принимающего государства;
 - iii. информирование (законного) представителя вышеупомянутого лица и УВКБ ООН;
 - iv. в соответствующих случаях, предупреждение органов власти стран транзита о необходимости предотвращения дальнейшей передачи вышеупомянутого лица в страну, где его жизни или физической неприкосновенности угрожала бы опасность.
9. Исходя из опыта УВКБ ООН, особенно важно, чтобы за этими неотложными мерами следовали действия по уточнению обстоятельств выдворения вышеупомянутого лица. В некоторых случаях такие меры могут иметь положительные последствия для соответствующего лица даже после его незаконного или неправомерного выдворения. В более общем смысле привлечение к ответственности за нарушения принципа невысылки способствует предотвращению новых случаев выдворения. Конкретные меры, которые должны осуществляться принимающим государством в этом отношении, включают:
- i. направление официальных запросов органам власти страны назначения для получения информации о местонахождении и положении выдворенного лица, а также с призывом к вышеупомянутым органам обеспечить, чтобы с данным лицом обращались в соответствии с правозащитными нормами;
 - ii. рассмотрение возможности применения конкретных мер, направленных на прекращение нарушения и обеспечение возможного возмещения ущерба за его последствия с тем, чтобы восстановить, насколько возможно, положение, существовавшее до нарушения, в том числе позволить беженцу или лицу, ищущему убежища, вернуться в данную страну, если он (она) может и хочет это сделать;
 - iii. предотвращение безнаказанности за нарушение прав человека, включая нарушение принципа невысылки, путем выявления и наказания ответственных;
 - iv. анализ результатов расследований и выработку дополнительных мер по предотвращению дальнейшего незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища, из принимающего государства.

V. Обязанности УВКБ ООН согласно мандату

10. В соответствии со своим мандатом на международную защиту УВКБ ООН неизменно готово работать с государствами и оказывать поддержку усилиям,

направленным на реализацию действенных мер по предотвращению риска нарушения принципа невысылки путем незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища, и по реагированию на этот риск.

11. В определенных случаях, когда речь идет о лицах, которым не может быть обеспечена физическая защита в принимающем государстве, УВКБ ООН может искать вариант решения, предусматривающий переселение в третью страну. Однако следует отметить, что переселение при содействии УВКБ ООН возможно только в отношении лиц, которые были признаны УВКБ ООН беженцами согласно его мандату и – самое главное – в отношении которых третья страна, также считающая такое лицо нуждающимся в международной защите, выражает готовность переселить его и позволить этому лицу законно пребывать на своей территории в соответствии со своими законами и нормативными актами⁶.
12. Если переселение возможно и определено как наиболее целесообразное решение для беженца, важно также, чтобы принимающее государство облегчило формальности, связанные с выездом, и обеспечило их ускоренное выполнение, в том числе в отношении выездных виз и процедур выезда.

**Отдел международной защиты
Январь 2014 г.**

⁶ УВКБ ООН, Справочник по переселению (с обновленной информацией по отдельным странам по состоянию на 2013 г.), июль 2011 г., стр. 75 и 361, <http://www.unhcr.org/46f7c0ee2.html>.