



Комментарий о толковании УВКБ ООН ст. 1 D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и ст. 12(1)(a) Квалификационной директивы ЕС относительно палестинских беженцев, ищущих международной защиты¹

В настоящем Комментарии изложено толкование УВКБ ООН ст. 1 D Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее – Конвенция 1951 г.)² и соответствующей статьи Квалификационной директивы ЕС (ст. 12(1)(a)).³ В нем также освещена новейшая судебная практика Суда Европейского Союза (далее – Суд ЕС).⁴

Статья 1 D Конвенции 1951 г. предусматривает следующее:

Положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

В тех случаях, когда такая защита или помощь были по какой-либо причине прекращены до того как положение этих лиц было окончательно урегулировано согласно соответствующим резолюциям, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, эти лица автоматически приобретают права, вытекающие из настоящей Конвенции.⁵

¹ В настоящем Комментарии представлена уточненная позиция УВКБ ООН по вопросу надлежащего толкования ст. 1 D Конвенции 1951 г. о беженцах и соответствующей нормы Квалификационной директивы (ст. 12(1)(a)) с учетом последних решений Суда ЕС по делу Болбола (*Bolbol* (C-31/09)) и делу Эль-Котта (*El Kott* (C-364/11)), а также с учетом участия УВКБ ООН в качестве неучаствующего лица в процессе по делу Эль-Котта. Дальнейшее руководство будет издано позднее.

² Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, 189 UNTS 137, см. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

³ Совет Европейского Союза, «Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. относительно минимальных стандартов для квалификации и статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам, а также сути предоставляемой защиты» [OJ L 304/12, 30.09.2004], п. 15 декларативной части, см. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:EN:PDF>.

⁴ Дело «Мостафа Абед Эль-Карим Эль-Котт и др. против Департамента по вопросам иммиграции и гражданства Венгрии» (*Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*), C-364/11, CJEU, 19 декабря 2012 г., см. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/50d2d7b42.html> (далее – «дело Эль-Котта») и дело «Болбол против Департамента по вопросам иммиграции и гражданства Венгрии» (*Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*), C-31/09, CJEU, 17 июня 2010 г., см. <http://www.refworld.org/docid/4c1f62d42.html> (далее – «дело Болбола»).

⁵ Соответствующая норма законодательной базы ЕС в сфере убежища (ст. 12(1)(a) Квалификационной директивы) гласит: «Право на получение статуса беженца не распространяется на гражданина третьей страны или лицо без гражданства, если: (а) он или она подпадают под действие статьи 1 D Женевской конвенции относительно защиты или помощи со стороны иных учреждений ООН, нежели Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев. В тех случаях, когда такая защита или помощь прекратились по той или иной причине, и при этом положение таких лиц определено не установлено в соответствии с положениями соответствующих резолюций, принятых Генеральной Ассамблеей ООН, эти лица автоматически получают право воспользоваться помощью, предусмотренной настоящей Директивой».

1. Цель ст. 1 D Конвенции 1951 г.

Прежде всего, для обеспечения надлежащего толкования ст. 1 D необходимо иметь в виду его две взаимосвязанные цели. Первая цель – избежать совпадения сферы компетенции УВКБ ООН и других органов или учреждений ООН, в особенности Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (далее – БАПОР). В статье 1 D эта цель отражена в формулировке «положения об исключении», содержащегося в первом параграфе ст. 1 D. В этом отношении следует заметить, что территория, находящаяся под мандатом БАПОР – на которой данное агентство оказывает помощь приблизительно пяти миллионам зарегистрированных палестинских беженцев – ограничена Иорданией, Ливаном, Сирией, Западным берегом р. Иордан (включая Восточный Иерусалим) и Газой. Вторая цель – обеспечить непрерывность оказания защиты и помощи палестинским беженцам, положение которых как беженцев было установлено и признано различными резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН, в обстоятельствах, при которых защита или помощь была прекращена в соответствии с «положением о включении», содержащимся во втором параграфе ст. 1 D.

2. Положение об исключении, содержащееся в первом параграфе ст. 1D / первом предложении ст. 12(1)(a) – лица, пользующиеся защитой или помощью БАПОР

По мнению УВКБ ООН, «пользующимися защитой или помощью БАПОР» в соответствии с первым параграфом ст. 1 D считаются следующие группы палестинцев, которые либо фактически пользовались защитой или помощью БАПОР, либо имели право на такую защиту или помощь:

а) палестинцы, являющиеся «палестинскими беженцами» в смысле Резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 11 декабря 1948 года и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН,⁶ которые в результате арабо-израильского конфликта 1948 года были перемещены из той части подмандатной Палестины, которая стала Израилем;⁷

⁶ Мандат БАПОР в отношении «палестинских беженцев» был определен в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 8 декабря 1949 г. и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи. Термин «палестинские беженцы» никогда прямо не определялся ГА ООН. Однако чтобы ознакомиться с ранними работами, касающимися толкования данного термина, смотрите, например, следующие документы Согласительной комиссии ООН по Палестине (СКООНП): UN Doc. A/AC.25/W.45, «Анализ пункта 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1948 г.», 15 мая 1950 г., UN Doc. W/61/Add.1, «Дополнение к определению понятия «беженец» согласно пункту 11 Резолюции Генеральной Ассамблеи от 11 декабря 1948 г.», 29 мая 1951 г.; UN Doc. A/AC.25/W.81/Rev.2, «Исторический обзор усилий Согласительной комиссии Организации Объединенных Наций по Палестине по обеспечению выполнения пункта 11 Резолюции 194 (III) ГА ООН, Вопрос компенсации», 2 октября 1961 г., раздел III. Рабочее определение «палестинских беженцев», принятое БАПОР, с годами менялось, но с 1984 г. его толкуют как «лица, обычным местом проживания которых была Палестина в период с 1 июня 1946 г. по 15 мая 1948 г. и которые потеряли жилье и средства к существованию в результате конфликта 1948 г.»; см. Сводные инструкции БАПОР по определению соответствия и регистрации (октябрь 2009 г.), <http://www.unrwa.org/userfiles/2010011995652.pdf>. ГА автоматически утвердила рабочее определение, используемое в ежегодных докладах Генерального комиссара БАПОР, в которых установлено это определение.

⁷ В пункте 11 Резолюции 194 (III) Генеральной Ассамблеи ООН сказано, что «беженцы, желающие вернуться в свои дома и жить в мире со своими соседями, должны получить такую возможность как можно скорее», и что «тем, кто решит не возвращаться, должна быть выплачена компенсация за имущество, его утрату или повреждение». В том же параграфе ГА дала указание СКООНП «содействовать репатриации, переселению и экономическому и социальному возрождению беженцев и выплате компенсации». С тех пор ГА ежегодно отмечала, что СКООНП не смогла изыскать путей достижения прогресса в реализации пункта 11 Резолюции 194 (III). См. более позднюю Резолюцию 63/91 от 5 декабря 2008 г., в которой ГА с сожалением отмечает, что «репатриация беженцев или выплата им компенсации, предусмотренные в пункте 11 Резолюции 194 (III) ГА, до сих не произведены, поэтому положение палестинских беженцев продолжает вызывать серьезную обеспокоенность ...»; и что СКООНП «не смогла найти путей достижения

б) палестинцы, не подпадающие под действие вышеуказанного пункта (а), являющиеся «перемещенными лицами» в смысле Резолюции 2252 (ES-V) Генеральной Ассамблеи ООН от 4 июля 1967 года и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН,⁸ которые в результате арабо-израильского конфликта 1967 года были перемещены с территории Палестины, оккупированной Израилем с 1967 года.⁹

К вышеуказанным группам относятся не только лица, перемещенные во время конфликтов 1948 и 1967 годов, но также и потомки этих лиц.¹⁰

Поскольку эти лица фактически пользовались защитой или помощью БАПОР либо имели право на такую защиту или помощь, они, как правило, исключаются из сферы защиты Конвенции 1951 г., если только они не отвечают условиям включения, установленным во втором параграфе ст. 1 D (см. ниже разд. 3).

Палестинцы, которые фактически не пользовались защитой или помощью БАПОР или не имели право на нее в соответствии с первым параграфом ст. 1 D, могут, тем не менее, считаться беженцами, если они соответствуют критериям, установленным в ст. 1 A(2) Конвенции 1951 г. Такие лица имеют право ходатайствовать о предоставлении статуса беженца в обычном порядке по Конвенции 1951 г. на основании ст. 1 A(2).

Хотя в своем решении по делу «Болбол против Департамента по вопросам иммиграции и гражданства Венгрии» (*Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*) (далее – «дело Болбола»)¹¹ Суд ЕС постановил, что только те палестинцы, которые «фактически воспользовались» защитой или помощью БАПОР (в отличие от тех, которые имеют на это право), будут считаться подпадающими под действие первого параграфа ст. 1 D,¹² УВКБ занимает иную позицию. Позиция УВКБ ООН основана на двоякой цели ст. 1 D, которая

прогресса в выполнении пункта 11 Резолюции 194 (III); и вновь просит СКООНП «продолжать ее усилия, направленные на выполнение этого пункта...».

⁸ Мандат БАПОР в отношении «перемещенных лиц» был установлен в Резолюции 2252 (ES-V) ГА ООН от 4 июля 1967 г. и в последующих резолюциях ГА. В частности, две группы палестинских «перемещенных лиц» были перемещены с территории Палестины, оккупированной Израилем с 1967 г.: (i) палестинцы – выходцы с этой территории; и (ii) «палестинские беженцы», получившие убежище на этой территории до 1967 года. Данная территория охватывает Западный берег р. Иордан, включая Восточный Иерусалим и Сектор Газа.

⁹ В Резолюции 2452 (XXIII) А ГА ООН от 19 декабря 1968 г. содержится призыв к возвращению «перемещенных лиц»; это же требование ежегодно повторяется в последующих резолюциях ГА ООН. Последняя из них — Резолюция 63/92 от 5 декабря 2008 г., в которой еще раз подтверждается «право всех лиц, перемещенных в результате военных действий в июне 1967 года и последующих военных действий, на возвращение в свои жилища или места прежнего проживания на территориях, оккупированных Израилем с 1967 года», выражается глубокая озабоченность тем, что «требования механизма возвращения перемещенных лиц, согласованного сторонами в статье XII Декларации принципов о временных мерах по самоуправлению от 13 сентября 1993 года, не соблюдаются», и подчеркивается необходимость «ускоренного возвращения перемещенных лиц».

¹⁰ Обеспокоенность ГА ООН положением потомков «палестинских беженцев» и «перемещенных лиц» была выражена в Резолюции 37/120 I ГА ООН от 16 декабря 1982 г., в которой Генеральному секретарю ООН было предложено совместно с Генеральным комиссаром БАПОР обеспечить выдачу удостоверений личности «всем палестинским беженцам и их потомкам [...], а также перемещенным лицам и лицам, которые не смогли вернуться в свои жилища в результате военных действий в 1967 году, а также их потомкам». В 1983 г. Генеральный секретарь ООН сообщил о мерах, принятых для выполнения этой резолюции, но отметил, что он «не смог на этом этапе продвинуться дальше в реализации этой резолюции» без важной дополнительной информации, [поступающей] из дальнейших отчетов Правительств» (п. 9, UN Doc. A/38/382, «Специальные удостоверения личности для всех палестинских беженцев. Отчет Генерального секретаря», 12 сентября 1983 г.). Во всех Резолюциях ГА ООН в период с 1983 по 1987 гг. опускались все ссылки на выдачу удостоверений личности, и затем, начиная с 1988 г. и дальше, с Резолюции 43/57 от 6 декабря 1988 года, ГА ежегодно призывает выдавать удостоверения личности только палестинским беженцам и их потомкам на палестинской территории, оккупированной Израилем с 1967 года. Последний из таких документов — Резолюция 63/93 от 18 декабря 2008 года, в пункте 15 которой Генеральному комиссару предлагается «продолжать работу по выдаче удостоверений личности палестинским беженцам и их потомкам на оккупированной палестинской территории».

¹¹ Дело Болбола, сноска 4, пп. 53 и 57(1).

¹² Там же, пп. 53 и 57(1).

заключается в том, чтобы избежать дублирования функций различных агентств и обеспечить непрерывность оказания защиты и помощи палестинским беженцам.

Охват не только тех палестинцев, которые пользовались защитой или помощью, но и тех, кто имел право на защиту или помощь, подтверждает, что они по-прежнему отвечают характеристикам статуса беженца. Они будут иметь права, вытекающие из Конвенции 1951 г., только в том случае, если такая защита или помощь будут по какой-либо причине прекращены в соответствии со вторым параграфом ст. 1 D. Вместе с тем, если их характеристика как беженцев изначально не признана – даже если они сами ранее не нуждались в защите или помощи – они не будут иметь доступ к правовому режиму ст. 1 D, предусмотренному специально для их особых обстоятельств. Узкое толкование первого параграфа ст. 1 D фактически привело бы к отказу в предоставлении защиты многим палестинцам, нуждающимся в режиме защиты по Конвенции 1951 г., предусмотренном ст. 1 D, и, следовательно, привело бы к пробелам в обеспечении защиты в таком режиме.

Чтобы подойти к решению и урегулированию этого вопроса с учетом европейского законодательства, УВКБ ООН отмечает, что ст. 3 Квалификационной директивы предусматривает, что государства-члены ЕС могут вводить или сохранять более благоприятные стандарты для определения того, кто отвечает критериям определения беженца. Поэтому государствам-членам ЕС рекомендуется применять более гибкое толкование, предложенное УВКБ ООН, которое более соответствует цели и задаче ст. 1 D.

3. Положение о включении, содержащееся во втором параграфе ст. 1 D /втором предложении ст. 12(1)(а) – лица, автоматически приобретающие права, вытекающие из Конвенции 1951 г./Квалификационной директивы, в силу того, что защита или помощь БАПОР были «по какой-либо причине прекращены»

Фраза «по какой-либо причине прекращены» во втором параграфе ст. 1 D Конвенции 1951 г./ст. 12(1)(а) Квалификационной директивы не должна толковаться ограничительно. Эта фраза могла бы означать следующее: (i) ликвидацию БАПОР как агентства; (ii) прекращение деятельности БАПОР; или (iii) любую объективную причину, не зависящую от рассматриваемого лица, в силу которой данное лицо не смогло бы (повторно) воспользоваться защитой или помощью БАПОР. В данной связи уместно проанализировать существующие препятствия для возвращения, связанные не только с защитой, но и препятствия для возвращения практического либо юридического характера или касающиеся безопасности лица.¹³

Ниже приведены объективные причины того, почему заявитель не может вернуться или повторно воспользоваться защитой или помощью БАПОР (перечень не исчерпывающий):

- **Опасность для жизни, физической безопасности или свободы либо иные серьезные причины, связанные с обеспечением защиты.**
 - В качестве примера можно упомянуть такие ситуации, как вооруженный конфликт или другие ситуации, в которых имеет место насилие, гражданские волнения или опасность общего характера, либо события, серьезно нарушающие общественный порядок.
 - Сюда относятся и более персонифицированные угрозы или риски, такие как сексуальное и гендерное насилие, торговля людьми и эксплуатация людей,

¹³ Устное выступление УВКБ ООН в Суде ЕС при слушании дела «Эль-Котт и др. против Венгрии» (*El Kott and Others v. Hungary*) (С-364/11), 15 мая 2012 г., <http://www.refworld.org/4fbd1e112.html>, п. 19.

пытки, нечеловеческое или унижающее достоинство обращение или наказание, произвольный арест или задержание.

- **Практические, юридические и связанные с безопасностью препятствия для возвращения.**
 - **Практические препятствия** включают невозможность попасть на территорию страны по причине закрытия границ, установки заграждений на дорогах или закрытия транспортных маршрутов.
 - **Юридические препятствия** – это, в частности, отсутствие необходимых документов для поездки в страну, пересечения ее транзитом или повторного въезда в страну и проживания в ней, а также отказ властей принимающей страны в (повторном) допуске данного лица на территорию страны либо в продлении срока действия проездных документов данного лица.
 - **Препятствия, связанные с безопасностью**, включают опасности в пути, такие как минные поля, борьба между различными группировками, перемещение линии фронта, бандитизм, а также опасность других форм домогательств, насилия или эксплуатации.

Таким образом, палестинец, к которому применима ст. 1 D и который лишен возможности вернуться на территорию, находящуюся под мандатом БАПОР, например, в случае, если власти отказали ему или ей в повторном допуске или продлении проездных документов, является беженцем в смысле ст. 1 D Конвенции 1951 г.

Позиция УВКБ ООН такова: если защита или помощь БАПОР была «по какой-либо причине прекращена» в значении ст. 1 D, то палестинский беженец (к которому применима ст. 1 D и который имеет право на помощь БАПОР) автоматически приобретает права, вытекающие из Конвенции 1951 г./Квалификационной директивы.

Суд ЕС выразил свое мнение, в общих моментах совпадающее с позицией УВКБ ООН, в решении по делу Эль-Котта (*Mostafa Abed El Karem El Kott and Others v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*), постановив, что фраза «если такая защита или помощь были по какой-либо причине прекращены» (без четкого урегулирования положения таких заинтересованных лиц согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН) охватывает следующие ситуации:

- Ситуации, где лицо, которое фактически воспользовалось помощью БАПОР, перестает ее получать по причине, не зависящей от него и возникшей помимо его воли, которая вынуждает данное лицо покинуть территорию, находящуюся под мандатом БАПОР, и в силу этого препятствует получению данным лицом помощи БАПОР. Сюда относятся, в частности, случаи, когда палестинский беженец вынужден покинуть территорию, находящуюся под мандатом БАПОР, где его или ее личной безопасности угрожает серьезная опасность, а БАПОР не может гарантировать ему или ей условия жизни в соответствии с задачей этой организации.¹⁴
- Ликвидация БАПОР как агентства или прекращение деятельности БАПОР. Сюда относится ситуация, при которой БАПОР лишено возможности выполнять свою задачу. Однако Суд ЕС при этом отметил, что для приведения в действие ст.

¹⁴ Дело Эль-Котта, сноска 4, пп. 65, 82(1).

12(1)(a) требуется, главным образом, прекращение фактической помощи БАПОР, а не прекращение существования БАПОР как агентства.¹⁵

Выводы Суда ЕС о значении фразы «по какой-либо причине прекращены» почти идентичны позиции УВКБ ООН. В частности, Суд ЕС так же постановил, что данные лица, будучи беженцами, имеют права, вытекающие из Конвенции 1951 г. (и на соответствующие стандарты обращения с беженцами, установленные Квалификационной директивой).¹⁶

4. Применимость статей 1 С, 1 Е или 1 F Конвенции 1951 г. к палестинским беженцам

Ст. 1 С, 1 Е или 1 F Конвенции 1951 г. применяется к палестинцам, подпадающим под действие второго параграфа ст. 1 D, даже в том случае, если они остаются «палестинскими беженцами» или «перемещенными лицами», положение которых еще предстоит окончательно урегулировать согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН и которые в противном случае автоматически приобретали бы права, вытекающие из Конвенции 1951 г.

Суд ЕС разделяет мнение УВКБ ООН в этом отношении, с тем, чтобы положение об исключении, содержащееся в ст. 12(1)(b), (2) и (3), и положения о прекращении, содержащиеся в ст. 11(f), читаемые совместно со ст. 14(1) Квалификационной директивы, применялись к палестинцам, подпадающим под действие второго предложения ст. 12(1)(a) Квалификационной директивы.¹⁷

**УВКБ ООН
Май 2013 г.**

¹⁵ Там же, пп. 56–58.

¹⁶ Там же, пп. 71-74, 81 и 82(2).

¹⁷ Там же, пп. 76, 77 и 82(2).