
**Исполнительный комитет
Программы Верховного
комиссара**

**Распространение: Ограниченное
31 мая 2016 г.
Английский
Оригинал: на английском и
французском языках**

**66-е заседание
Постоянного комитета**

Определение статуса беженца

Резюме

Цель настоящего документа – осветить новый подход УВКБ ООН к стратегическому взаимодействию в отношении определения статуса беженца (ОСБ). В документе также приводятся некоторые примеры шагов, которые Государства и УВКБ ООН предпринимают в этом направлении.



Содержание

<i>Глава</i>		<i>Пункты</i>	<i>Страница</i>
I.	Введение	1-4	3
II.	Внедрение нового стратегического направления для ОСБ	5-15	3
A.	Повышение эффективности ОСБ	8-10	4
B.	Повышение качества принятия решений	11-13	5
C.	Поддержка принятия государством ответственности за ОСБ	14-15	5
III.	Заключение	16	6

I. Введение

1. Термин «определение статуса беженца» (ОСБ) описывает процесс, который используется для установления того, является ли лицо, которое ищет международную защиту, беженцем, то есть соответствует ли он или она критериям предоставления защиты, установленным в соответствии с международными или региональными документами, касающимися беженцев, национальным законодательством или мандатом УВКБ ООН. Для Государств это является необходимым шагом для осуществления их обязательств в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев (Конвенция 1951 года), в соответствии с Протоколом 1967 года или региональными документами о защите беженцев. При определенных обстоятельствах УВКБ ООН, для осуществления своей основной функции по обеспечению международной защиты, возможно, потребуется осуществить процедуру ОСБ.

2. Несмотря на то, что процедура определения статуса беженца непосредственно относится к основной ответственности государств, УВКБ ООН может осуществлять ее в соответствии со своим мандатом, де-факто заменяя государства, в которых такая функция не выполняется. На практике УВКБ ООН часто осуществляет ОСБ в странах и на территориях, которые не являются участниками Конвенции 1951 года или которые еще не создали правовой и институциональной основы для поддержки процесса ОСБ. Этот процесс может быть осуществлен на индивидуальной или групповой основе. Исторически сложилось так, что УВКБ ООН выступало за применение индивидуальной процедуры, если это возможно, с углубленным изучением индивидуальных обстоятельств дела заявителя. Однако в последнее время УВКБ ООН опубликовало рекомендации в отношении предоставления статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*) и рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания,¹ подходы, которые следует учитывать при наличии условий для их применения.

3. Определение статуса беженца часто является критическим шагом в обеспечении защиты, которая предоставляет человеку доступ к целому ряду прав, включая защиту от принудительного возвращения. Однако существуют ситуации, когда беженцы не могут получить доступ к безопасности и защите через ОСБ, но могут получить их другими средствами. В таком случае было бы целесообразно провести оценку того, в каких обстоятельствах следует и следует ли вообще проводить процедуру ОСБ

4. В настоящем документе представлено новое стратегическое направление для ОСБ и описано, каким образом и государства, и УВКБ ООН адаптируют свои методы работы в сложных условиях массового перемещения.

II. Внедрение нового стратегического направления для ОСБ

5. ОСБ не является самоцелью, это скорее средство, незаменимый инструмент для обеспечения защиты беженцев. В тех случаях, когда лицу предоставляются все гарантии статуса беженца, включая защиту от принудительного возвращения и доступ к правам, с практической точки зрения существует очень мало различий в отношении того, осуществлялось ли ОСБ или нет. В 2015 году УВКБ ООН разработало новое стратегическое направление, отражающее роль ОСБ в обеспечении защиты и доступа к правам беженцев, а также то, как его можно более эффективно использовать. Насущная необходимость в применении более стратегического подхода к рассмотрению дел была также подтверждена глобальным ростом числа беженцев и необходимостью наращивания потенциала УВКБ ООН в ответ на увеличение числа индивидуальных ходатайств. Поэтому важно проанализировать обстоятельства, при которых необходимо осуществлять ОСБ, рассмотреть вопрос о том, как можно упорядочить данную процедуру и в каких случаях предоставление защиты может осуществляться другими средствами.

¹ УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите № 11: Предоставление статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*)», 24 июня 2015 г., HCR/GIP/15/11, документ доступен по адресу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=56137c3a4>; УВКБ ООН, «Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания», февраль 2014 г., документ доступен по адресу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5460cfa14>.

6. Стратегический курс УВКБ ООН побуждает Управление во всем мире пересматривать свою деятельность, связанную с ОСБ, как в отношении мандатов УВКБ ООН по ОСБ, так и в отношении государственных процедур. Такой подход гарантирует объективную оценку влияния защиты, получаемой от процессов ОСБ, обеспечиваемых мандатом УВКБ ООН, в частности, оценку того, есть ли необходимость в обеспечении для определенного лица доступа к правам беженцев. В ходе такой деятельности в настоящее время изучаются альтернативные меры защиты, которые могут быть одинаково эффективными, как часть комплексной стратегии защиты, которая не требует ОСБ для каждого лица, но обеспечивает защиту, одновременно закладывая основу для долговременных решений.

7. Вместе с тем УВКБ ООН признает, что будут иметь место обстоятельства, при которых, после углубленного анализа общего механизма защиты, процедура ОСБ, в рамках мандата УВКБ ООН или проводимая государством, будет оставаться наиболее эффективным средством защиты некоторых групп населения. В таких обстоятельствах для обеспечения качества, целостности и эффективности процесса необходимо учитывать различные стратегии рассмотрения дел, такие как признание статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*) или упрощенные процедуры для граждан, явно нуждающихся в защите. Стандартные процедуры предоставления убежища также могут способствовать решению проблем безопасности, поскольку они позволяют исключать лиц, ответственных за тяжкие преступления, включая акты терроризма².

A. Повышение эффективности ОСБ

8. Столкнувшись с огромным количеством заявок на предоставление международной защиты, некоторые государства адаптировали свои процедуры ОСБ, чтобы более эффективно справляться с меняющейся ситуацией. Например, Германия ввела ускоренные процедуры, основанные на презумпции соответствия сирийцев критериям предоставления международной защиты, как и других групп с очень высокими показателями признания, но, в то же время, она внедряет ускоренную процедуру, основанную на опровержимой презумпции несоответствия критериям предоставления защиты заявителей из Западных Балкан и других групп с очень низким уровнем признания. Канада применила аналогичный подход в отношении признания сирийцев по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*). Ряд стран Африки продолжали использовать групповое признание для лиц, ищущих убежища, из Бурунди, Центральной Африканской Республики, Мали, Нигерии и Южного Судана, среди прочих. Вместе с тем крайне важно, чтобы любые меры, направленные на повышение эффективности, включали соответствующие процессуальные гарантии.

9. УВКБ ООН также стало применять альтернативные стратегии, такие как рассмотрение дел в порядке ускоренной процедуры, расширенная регистрация и упрощенные процедуры, особенно в отношении лиц, ищущих убежища, из Сирии и Ирака в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, включая объединение процедуры ОСБ и рассмотрения дел о переселении. В то же время УВКБ ООН были приняты и отстаивались целесообразные альтернативы ОСБ – такие как механизмы временной защиты и приостановление рассмотрения дел об ОСБ – применяемые в течение ограниченного периода времени до тех пор, пока ситуация в стране происхождения не станет ясной или стабильной и пока не станет возможным либо добровольное возвращение, либо возобновление ОСБ. Однако возможности для применения таких механизмов зависят от конкретных обстоятельств. Это способствовало некоторому облегчению бремени для систем ОСБ, при этом сохранялись традиционные процедуры ОСБ для конкретных категорий нуждающихся лиц, таких как лица, содержащиеся под стражей, и процедуры для возможных случаев переселения или применения положения об исключении.

10. В целях дальнейшего повышения эффективности и качества своей работы в 2015 году УВКБ ООН провело подготовку 117 сотрудников по вопросам определения статуса беженцев посредством использования Учебной программы по ОСБ, завершило работу над электронным учебным пособием, позволяющим использовать информацию о стране происхождения, и приступило к работе над обязательной трехнедельной программой введения в должность для только что принятых на работу лиц, принимающих решения в отношении ОСБ, которая будет развернута в 2017 году. УВКБ ООН также выпустило ориентированные на определенные страны руководящие указания для более чем 15 стран и территорий в 2015 и 2016 годах³, что позволило повысить эффективность и качество принятия решений.

² УВКБ ООН, «Решение проблем безопасности без отрицательных последствий для защиты беженцев – точка зрения УВКБ ООН», 17 декабря 2015, Редакция 2, документ доступен по адресу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=56efc6414>.

³ Документ доступен по адресу: <http://www.refworld.org/publisher.UNHCR.COUNTRYPOS...0.html>.

В. Повышение качества принятия решений

11. В ситуациях, когда ОСБ считается критическим для обеспечения защиты, применяемая процедура должна быть эффективной и качественной. С целью поддержания высоких стандартов, сотрудничество УВКБ ООН с органами, отвечающими за предоставление убежища, в некоторых ситуациях, распространяется на разработку механизмов для регулярного контроля и рассмотрения решений о предоставлении убежища и связанных с ними процессов. УВКБ ООН взаимодействует с рядом государств в вопросах пересмотра или проверки качества процессов и результатов ОСБ, что является необходимым для поддержки национальных и региональных подходов через такие программы, как «Проект Инициативы по обеспечению качества в Северной и Южной Америке» и «Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе». В ряде стран также были созданы специальные группы по обеспечению качества процедур ОСБ, объединившие все большее число государств, имеющих такую нормативную базу.

12. Межгосударственные соглашения также играют важную роль в создании систем предоставления убежища, и УВКБ ООН поощряет такие соглашения в рамках проектов обеспечения качества как средства для наращивания потенциала. В Северной и Южной Америке усилия, предпринимаемые государствами, варьируются от реализации двусторонних проектов по укреплению потенциала ОСБ между государственными судебными органами в Канаде, Мексике и Соединенных Штатах Америки до реализации совместных миссий по установлению фактов в страны происхождения, как например, миссия, осуществленная в Сальвадоре в 2016 году членами комитетов по проверке оснований для получения статуса беженца Соединенных Штатов, Канады и Мексики. Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (ЕБПУ) продолжает оказывать экспертную и оперативную поддержку государствам-членам ЕС, в частности, Италии и Греции. Поддержка ЕБПУ в вопросах укрепления потенциала в сфере предоставления убежища была также оказана Иордании, Марокко, Тунису и Западным Балканам.

13. Юридическое представительство является важным элементом справедливых и прозрачных процедур ОСБ. По этой причине УВКБ ООН оказало поддержку в создании юридических консультаций в Бенине и Сенегале в 2015 году, что способствовало повышению местного потенциала в вопросах предоставления убежища. Важность юридического представительства в процедурах ОСБ была подчеркнута УВКБ ООН в новых процедурных стандартах⁴.

С. Поддержка принятия государством ответственности за ОСБ

14. Поскольку только государства способны обеспечить всеобъемлющую защиту беженцев и реализацию долгосрочных решений, важное значение имеет вопрос об ответственности государств за ОСБ на постоянной основе. В настоящее время УВКБ ООН поддерживает переход к ОСБ в нескольких государствах, при этом продолжает работать с другими государствами в Африке, Азии и Европе, где УВКБ ООН осуществляет ОСБ в рамках своего мандата, с тем чтобы они могли играть более значительную роль в этом процессе. Это может включать в себя целый ряд возможностей от совместной регистрации УВКБ ООН/государственной регистрации ходатайств о предоставлении убежища, до принятия государством на себя полной ответственности за ОСБ. Как показывает опыт УВКБ ООН, государства, которые участвуют в постепенном переходе от ОСБ в рамках мандата УВКБ ООН к ОСБ, выполняемому государством, добиваются больших успехов в создании устойчивых и высококачественных национальных систем ОСБ. Это может быть связано с периодом совместного принятия решений в отношении ОСБ или с периодом принятия таких решений при наличии поддержки, что позволяет обмениваться знаниями и опытом, наряду с постепенным сокращением УВКБ ООН своего участия в процессе ОСБ в рамках мандата.

⁴ УВКБ ООН, «Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН. Юридическое представительство в процедурах ОСБ УВКБ ООН», февраль 2016 г., документ доступен по адресу: <http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5a0957164>.

Этот подход в настоящее время УВКБ ООН практикует в Камеруне и Марокко. Более успешные примеры перехода от процедур ОСБ в рамках мандата УВКБ ООН к процедурам ОСБ, выполняемым государством, также имели место в странах, где в качестве первого шага были приняты соответствующие законодательные и политические решения, полностью внедряющие в правовую систему недавно созданную национальную процедуру предоставления убежища.

15. Продолжающееся или возобновляемое ОСБ в рамках мандата для целей защиты отдельных лиц или групп заявителей может в определенных случаях быть необходимым элементом ответственных стратегий перехода. ОСБ в рамках мандата по-прежнему осуществляется в ряде стран, где существуют национальные процедуры, в основном как исключительные меры реагирования на серьезные риски защиты.

III. Заключение

16. Внедрение более упорядоченных и дифференцированных процедур, описанных в настоящем документе, представляет собой важные шаги в изменении того, как и когда УВКБ ООН и государства определяют статус беженца, с тем чтобы более эффективно реагировать на потребности в защите и предоставлять долговременные решения. УВКБ ООН, потенциал которого был усилен в области реализации процедур ОСБ посредством внедрения специальных механизмов для развития этого нового стратегического направления, надеется на такие первые шаги, которые будут подкрепляться продолжающимся и увеличивающимся стратегическим участием государств.
