



Inter-Parliamentary Union

For democracy, For everyone.



UNHCR

Агентство ООН по делам беженцев



Руководство по вопросам международной защиты беженцев и создания государственных систем убежища

Пособие для парламентариев №27, 2017 г.

Благодарности

Эта публикация подготовлена совместно Межпарламентским союзом и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Авторы: Френсис Николсон (Frances Nicholson) и Джудит Кумин (Judith Kumin).

Межучрежденческий редакционный комитет: Корнелис Воутерс (Cornelis Wouters), Ариэл Рива (Ariel Riva), Эллис Эдвардс (Alice Edwards), Мадлен Гарлик (Madeline Garlick) (УВКБ ООН, отдел международной защиты); члены Комитета МПС по содействию уважению международного гуманитарного права, в частности сенатор Габриэла Гуэвас Баррон, Мексика (Gabriela Cuevas Barron), Филипп Маху (Philippe Mahoux) и Секретарь Комитета Карин Жабре (Kareen Jabre).

Другие авторы комментариев и соавторы: Санни Андерсен (Sanne Andersen), Керолайн Далин Брасс (Caroline Dulin Brass), Сабин Чо (Subin Cho), Кэрол Симоне Дахан (Carole Simone Dahan), Эллис Фармер (Alice Farmer), Сибил Капферер (Sibylle Kapferer), Джеки Киган (Jackie Keegan), Нисе Килинкоглу (Nese Kilincoglu), Александра Памела МакДауол (Alexandra Pamela McDowall), Мишель Симон (Michele Simone), Петер Свинярский (Peter Swiniarski), Беатрис Урех (Beatrice Ureche), многочисленные сотрудники штаб-квартиры УВКБ ООН в Женеве и национальных офисов по всему миру. МПС выражает благодарность Федеративным Штатам Микронезии за их финансовый вклад в создание этого Пособия.

Любая часть этой публикации может быть воспроизведена для личного и некоммерческого использования при условии указания авторских прав и источника, а также невнесения каких-либо изменений. Просим сообщить Межпарламентскому союзу об использовании содержания публикации.

© Межпарламентский союз и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, 2017 г.

Дизайн и верстка: BakOS DESIGN

ISBN 978-92-9142-707-9 Refugee Handbook (GB)

Оглавление

Предисловие	6
Аббревиатуры	8
Введение	10
Использование настоящего Руководства	12
Глава 1: Международно-правовая база защиты беженцев	15
1.1 Введение.....	15
1.2 Международное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев.....	16
1.3 Региональное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев	19
1.4 Другие международно-правовые стандарты, защищающие лиц, ищущих убежища, и беженцев	23
1.5 Другие источники права, руководства и рекомендации.....	32
Глава 2: Функции и обязательства по защите беженцев	33
2.1 Введение.....	33
2.2 Функции и обязательства государств	34
2.3 Обязательства по отношению к отдельным категориям беженцев.....	37
2.4 Роль УВКБ ООН.....	41
2.5 Партнеры УВКБ ООН.....	45
2.6 Поддержка и финансирование защиты беженцев и деятельности УВКБ ООН.....	49
Глава 3: Присоединение к международным документам по защите беженцев и создание государственных систем убежища	52
3.1 Введение.....	52
3.2 Присоединение к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу 1967 года	53
3.3 Создание государственных систем убежища	55
3.4 Национальные законы и политика: основа государственных систем убежища.....	59
Глава 4: Управление границей и регулирование въезда беженцев	64
4.1 Введение.....	64
4.2 Допуск на территорию и объем обязательства по недопущению высылки.....	66
4.3 Обеспечение безопасности и защита беженцев.....	73
4.4 Проблемы смешанных перемещений населения	75

4.5 Незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми и защита беженцев	82
4.6 Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, в условиях смешанной миграции	87
4.7 Ненаказание за незаконный въезд	94
Глава 5: Прием ищущих убежища лиц и беженцев	96
5.1 Введение.....	96
5.2 Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними в контексте индивидуальных систем предоставления убежища	97
5.3 Свобода передвижения, содержание под стражей и альтернативы содержанию под стражей	104
5.4 Реагирование на ситуации массового притока искателей убежища и беженцев	115
5.5 Реагирование в чрезвычайных ситуациях	118
Глава 6: Определение лиц, нуждающихся в международной защите	125
6.1 Введение.....	125
6.2 Ответственность государства за определение статуса беженца	126
6.3 Определение статуса беженца	128
6.4 На кого распространяется определение «беженец»?	132
6.5 О ситуации с палестинскими беженцами	144
6.6 Кто должен быть исключен из статуса беженца?.....	144
6.7 Вспомогательные и временные формы международной защиты.....	146
Глава 7: Обеспечение справедливости и эффективности процедур предоставления убежища	152
7.1 Введение.....	152
7.2 Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища	154
7.3 Минимальные процедурные гарантии	156
7.4 Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных.....	159
7.5 Регистрация и рассмотрение ходатайств	161
7.6 Процедуры определения приемлемости	163
7.7 Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции.....	171
7.8 Ускоренные процедуры	175
7.9 Повторные ходатайства, отказ от ходатайства или отзыв ходатайства	177
7.10 Апелляции и эффективное средство правовой защиты	179
7.11 Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища	180
7.12 Признание статуса беженца.....	188
7.13 Аннулирование, лишение и прекращение статуса беженца.....	191
7.14 Лица, признанные не нуждающимися в международной защите	195

Глава 8: Соблюдение прав и уважение достоинства беженцев	200
8.1 Введение.....	200
8.2 Принцип недопущения дискриминации.....	201
8.3 Обязанности и права беженцев.....	201
8.4 Права лиц, пользующихся формами вспомогательной защиты	215
8.5 Борьба с расизмом, дискриминацией и ксенофобией.....	217
8.6 Использование механизмов ООН в области защиты прав человека для защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев.....	223
Глава 9: Достижение долгосрочных решений	228
9.1 Введение.....	228
9.2 Создание предпосылок для достижения решений: Системный подход.....	229
9.3 Добровольная репатриация.....	230
9.4 Местная интеграция: Обустройство в принимающем сообществе	234
9.5 Переселение	237
9.6 Инновационные подходы к переселению и альтернативные каналы миграции	240
9.7 Натурализация.....	243
9.8 Комплексные подходы к решению ситуаций затяжного характера, связанных с беженцами	244
Приложение 1: Типовой акт о присоединении к Конвенции 1951 года о статусе беженцев	247
Приложение 2: Типовой акт о присоединении к Протоколу 1967 года о статусе беженцев.....	248
Приложение 3: Типовой акт о правопреемстве в отношении Конвенции 1951 года о статусе беженцев	249
Приложение 4: Типовой акт о правопреемстве в отношении Протокола 1967 года о статусе беженцев	250
Приложение 5: Глоссарий основных терминов в сфере обеспечения защиты беженцев	251
Приложение 6: Избранные веб-сайты с информацией по различным аспектам защиты беженцев	270
Несколько слов об... ..	272

Предисловие



© IPU

Предоставление защиты людям, спасающимся бегством в поисках убежища, – это одна из наиболее давних традиций человечества, общая ценность, закрепленная во многих религиозных и культурных традициях, которая теперь является частью международного права. Эта ценность выдержала испытание временем и недавно была сформулирована 193 государствами-членами Организации Объединенных Наций в Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, принятой в сентябре 2016 года.

В тот момент, когда количество покинувших свои дома людей достигло невиданного за последние десятилетия уровня, Декларация стала решительным подтверждением основополагающего принципа защиты беженцев. На данный момент почти 66 миллионов человек были вынуждены покинуть свои дома из-за военных конфликтов, насилия или преследования. Около трети из них бежали за границу как беженцы – уровень, аналогичный показателям середины 1990-х годов, когда последствия холодной войны привели к похожему потрясению. Сегодняшние масштабы и сложность процессов вынужденного перемещения напрямую связаны с распространенностью, масштабами и продолжительностью современных конфликтов, а также с неспособностью международного сообщества выработать единое понимание целей, необходимое для их разрешения.

Более 80% людей, которые покинули свои страны в качестве беженцев, находят защиту в соседних государствах, население и правительства которых пытаются справиться с последствиями протекающего поблизости конфликта и решить собственные проблемы

развития. Более половины всех беженцев – дети, при том, что они составляют приблизительно одну треть общего населения Земли. Менее пятой части беженцев перемещаются в более удаленные страны; часто это вызвано отсутствием перспектив и достаточной поддержки, в том числе поддержки принимающим странам и сообществам. Как правило, перемещающиеся лица передвигаются в составе нерегулярных миграционных потоков, включающих людей, которые мигрируют по разным причинам, в том числе в поисках экономических возможностей. Важно проводить четкое различие между беженцами и мигрантами. Несмотря на то, что представители обеих групп сталкиваются со многими схожими опасностями, нередко гибнут или получают телесные повреждения, преодолевая рискованные путешествия по суше и морю, только беженцы обладают определенным статусом согласно международному праву, поскольку не могут вернуться домой из-за таких причин, как военный конфликт и преследование.

Нью-Йоркская декларация была принята в тот момент, когда принцип защиты беженцев испытывался действиями отдельных государств – как это фактически происходило и теперь. В некоторых странах и регионах доступ к убежищу ограничен, границы закрыты и увеличивается количество случаев задержания, а также правовых и процедурных препятствий, блокирующих доступ к защите. В трудные экономические времена правительства некоторых стран, столкнувшись с кажущимися неразрешимыми конфликтами и с возросшей обеспокоенностью в отношении безопасности, отреагировали на ситуацию закрыв свои «двери», приняв меры к передаче защиты беженцев «на аутсорсинг» другим странам и оставляя безнаказанной ксенофобскую и националистическую риторику. Однако, в то же время имели место множество положительных примеров морального мужества и лидерства, примеров того, как правительства активизировали усилия и держали границы открытыми для тысяч беженцев, а также примеров многочисленных актов солидарности со стороны отдельных лиц и сообществ во всем мире.

В Нью-Йоркской декларации подчеркивается, что для защиты беженцев необходимо участие всех слоев общества. В этом отношении парламентариям предстоит сыграть решающую роль – обеспечить и в дальнейшем эффективность международного режима защиты беженцев, а также создание и поддержание национальных систем убежища, которые удовлетворяют принципам защиты и способны эффективно реагировать на современные вызовы.

Настоящее Руководство направлено на решение двух задач: предоставить парламентариям информацию об основополагающих принципах и обязательствах международного законодательства о беженцах, а также мобилизовать их усилия в поддержку создания и поддержания справедливых и эффективных национальных систем убежища в соответствии с международными стандартами. Это крайне важно для того, чтобы государства могли выявлять лиц, нуждающихся в международной защите, а также для обеспечения того, чтобы люди, вынужденные бежать от преследования и конфликтов, по-прежнему могли искать убежища и пользоваться убежищем в соответствии с Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протоколом к ней 1967 года. Мы рекомендуем вам это Руководство как важный ресурс и надеемся на то, что оно сыграет определенную роль в претворении в действие заверений согласно Нью-Йоркской декларации.



Филиппо Гранди (Filippo Grandi)
Верховный комиссар ООН
по делам беженцев



Мартин Чунгонг (Martin Chungong)
Генеральный секретарь
Межпарламентского союза

Аббревиатуры

- AIDS** Синдром приобретенного иммунодефицита (СПИД)
- BID** Определение наилучших интересов
- CAR** Центральнаяафриканская Республика
- CAT** Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения
- CEDAW** Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
- COI** Информация о стране происхождения (ИСП)
- CRC** Конвенция о правах ребенка (КПР)
- CRPD** Конвенция о правах инвалидов
- CTD** Проездной документ согласно Конвенции
- DRC** Демократическая Республика Конго
- EASO** Европейский офис по вопросам предоставления убежища
- ECOSOC** Экономический и социальный совет Организации Объединенных Наций
- EU** Европейский союз (ЕС)
- ExCom** Исполнительный комитет Программы Верховного Комиссара
- FAO** Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
- FGM** Калечащие операции на женских половых органах (КОЖПО)
- HIV** Вирус иммунодефицита человека (ВИЧ)
- HRC** Комитет ООН по правам человека
- IARLJ** Международная ассоциация судей в сфере права о защите беженцев (МАСЗБ)
- ICAO** Международная организация гражданской авиации (ИКАО)
- ICC** Международный уголовный суд
- ICCP** Международный пакт о гражданских и политических правах
- ICERD** Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
- ICESCR** Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
- ICRC** Международный комитет Красного Креста (МККК)
- IDP** Внутренне перемещенное лицо (ВПЛ)
- IFRC** Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
- IMO** Международная морская организация
- IOM** Международная организация по миграции (МОМ)
- IPU** Межпарламентский союз (МПС)

- LGBTI** Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ)
- NGO** Неправительственная организация (НПО)
- NHRI** Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ)
- OAS** Организация американских государств
- OAU** Организация африканского единства (ОАЕ) (в настоящее время – Африканский союз)
- OCHA** Управление ООН по координации гуманитарной деятельности
- OHCHR** Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ)
- OIC** Организация Исламская конференция (в настоящее время – Организация Исламского сотрудничества)
- PRRA** Оценка риска до высылки (Канада)
- SAPS** Полицейская служба Южной Африки
- SAR** Поиск и спасание
- SGBV** Сексуальное и гендерно-обусловленное насилие
- SOLAS** Международная конвенция по охране человеческой жизни на море
- SOPs** Стандартные операционные процедуры
- TBP** Торонтская залоговая программа
- TPS** Временный защищенный статус (предоставляется в США)
- UASC** Ребенок без сопровождения или ребенок, разлученный с семьей
- UDHR** Всеобщая декларация прав человека
- UN** Организация Объединенных Наций (ООН)
- UNAIDS** Программа ООН по ВИЧ / СПИДу
- UNCLOS** Конвенция ООН по морскому праву
- UNDP** Программа развития ООН (ПРООН)
- UNESCO** Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО)
- UNHCR** Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)
- UNICEF** Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ)
- UNODC** Управление ООН по наркотикам и преступности
- UNRWA** Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР)
- UPR** Универсальный периодический обзор (УПО)
- WFP** Всемирная продовольственная программа
- WHO** Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ)

Введение



© UNHCR

К моменту публикации этого Руководства в мире насчитывалось больше беженцев, чем когда-либо с момента окончания Второй мировой войны. Причины современного перемещения людей становятся все более сложными, поскольку конфликты, насилие и нарушения прав человека все в большей степени переплетаются с этнической и религиозной враждой, крайней нищетой и лишениями, а также с экологическими факторами, связанными с изменениями климата. Из-за конфликтов, которые продолжаются годами и даже десятилетиями, тревожащее количество беженцев живет в состоянии неопределенности и без перспективы каких-либо решений. Более половины беженцев в мире составляют дети и, если ничего не изменится, их дети тоже будут беженцами.

Кто несет ответственность за беженцев? Почему их так часто считают угрозой, а не людьми, которым угрожают? В чем же смысл Руководства для парламентариев, большинство из которых не занимаются проблемами насилия и преследования, вынуждающими миллионы людей бежать спасая свою жизнь?

Люди становятся беженцами, когда в их родных странах нарушается принцип верховенства права. Они полагаются на принцип верховенства права при поиске защиты в других странах. Они надеются на восстановление верховенства права на родине, что однажды позволит им вернуться домой. Парламентариям отводится центральная роль в процессе разработки

законов, политики и нормативных актов, направленных на предоставление убежища и защиты жертвам войны и преследования при обеспечении соблюдения законных интересов принимающих государств. Это Руководство призвано помочь парламентариям в выполнении этой важной задачи.

В настоящем Руководстве приводится международная нормативно-правовая база, которая заложена в основу защиты беженцев и с учетом которой постоянно формируется защита беженцев. В Руководстве объясняется значение присоединения государств к международным договорам, связанным с защитой беженцев, в частности, к Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу к ней 1967 года. Кратко излагаются центральные элементы системы защиты беженцев – от въезда и приема до определения статуса, права и обязанности беженцев, а также долгосрочные решения. Кроме того, авторы Руководства стремились разъяснить такие сложные темы, как пограничный контроль, расизм и ксенофобия, возвращение людей, не нуждающихся в международной защите, и современные проблемы безопасности.

В XXI веке ни один континент не застрахован от проблемы вынужденного перемещения, и многие страны и сообщества проявляют необычайную щедрость и сострадание по отношению к тем, кто вынужден спасаться бегством. Однако, распределение беженцев по странам мира по-прежнему существенным образом смещено в сторону менее богатых регионов. Почти 90% беженцев согласно мандату УВКБ ООН живут в странах с низким и средним уровнем доходов, часто очень близких к ситуациям конфликта. Страны, которые входят в число наименее развитых, принимают четвертую часть всех беженцев в мире.

Международная система защиты беженцев, разработанная после Второй мировой войны, была предназначена для реагирования на потенциально дестабилизирующие последствия перемещения населения. Международная солидарность и распределение ответственности являются существенными, но зачастую труднодостижимыми элементами этой системы, жизненно важными для защиты прав беженцев независимо от их местонахождения, а также для оказания поддержки принимающим странам.

В то время, когда солидарность и распределение ответственности необходимы более чем когда-либо, государства озабочены проблемами безопасности в связи с международным терроризмом и вновь акцентируют внимание на пограничном контроле. Во многих странах усиливается враждебность по отношению к иностранцам, а физические и юридические барьеры, предназначенные для предотвращения нерегулярной миграции, затрагивают многих людей, которые пытаются обрести безопасность. Как пытаются объяснить авторы этого Руководства, управление границами и защита беженцев не являются взаимоисключающими процессами. Государства могут и должны создавать надежные механизмы выявления нуждающихся в защите лиц, равно как могут и должны выявлять лиц, которые, возможно, представляют угрозу безопасности.

Конечно же, не существует быстрых или простых решений, будь то на национальном или международном уровне. Будучи лидерами общественного мнения, парламентарии могут способствовать пониманию того, что популистская политика и некомпетентные публичные дебаты угрожают структуре общества. Они могут донести идею о том, что меры реагирования на потоки беженцев должны основываться на основополагающих принципах гуманности и прав человека, включая право на поиск убежища от преследования и право на пользование убежищем. История показала, что правильные действия в отношении жертв войны и преследования порождают добрую волю и процветание для нескольких поколений и способствуют стабильности в долгосрочной перспективе.

Признавая, что связанные с подвижностью населения проблемы являются «прежде всего моральными и гуманитарными», Генеральная Ассамблея ООН приняла в 2016 г. [Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах](#). В Декларации подтверждается значение Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года и в то же время подчеркивается, что «масштабы и характер перемещения беженцев сегодня таковы, что требуют от нас комплексных и прогнозируемых действий».

Таким образом, на Генеральной Ассамблее было достигнуто соглашение о разработке комплексных мер реагирования в ситуациях, связанных с масштабными перемещениями беженцев. В Декларации поясняется, что такие меры реагирования должны «основываться на принципах международного сотрудничества и распределения нагрузки и ответственности» с тем, чтобы «иметь возможность лучше защитить беженцев и помочь им, а также оказать поддержку принимающим государствам и сообществам». Эта важная международная деятельность потребует поддержки на всех уровнях общества, особенно поддержки со стороны парламентариев. Следует надеяться, что настоящее Руководство послужит достижению целей, изложенных в Нью-Йоркской декларации.

« Межпарламентский союз, ... Призывает правительства и парламенты взять на себя ответственность за защиту прав беженцев и их права на международную защиту, а также призывает парламенты и правительства выполнить свои обязательства по защите беженцев и лиц, ищущих убежища».

Обеспечение соблюдения принципа «Обязанность защищать»: роль парламента в защите жизни гражданских лиц, [Резолюция](#), принятая консенсусом на 128-й Ассамблее Межпарламентского союза (МПС) в Кито, 2013 год

Использование настоящего Руководства

Для кого предназначено данное Руководство?

Настоящее Руководство предназначено в первую очередь **для парламентариев и политиков**, занимающихся подготовкой и разработкой законов и политики, связанных с реагированием на прибытие в страну и присутствие в ней ищущих убежища лиц и беженцев.

Кроме того, настоящее Руководство может быть полезным и для других людей, которые работают с беженцами или выступают с комментариями по вопросам беженцев, в том числе для следующих лиц:

- Мэры и представители региональных/местных органов власти;
- Сотрудники разных правительственных ведомств, в том числе сотрудники пограничных служб; персонал, работающий в центрах приема; сотрудники службы защиты детей; сотрудники, занимающиеся определением статуса; и многие другие;
- Сотрудники судебных органов, сотрудники национальных правозащитных учреждений и омбудсмены;
- Журналисты;
- Представители национальных групп гражданского общества, религиозных организаций, других неправительственных организаций (НПО);

- Гуманитарные работники; и
- Сотрудники международных организаций и агентств.

На достижение каких целей направлено данное Руководство?

Настоящее Руководство направлено на:

- Оказание помощи этим лицам в разработке законов и политики для оперативного и эффективного реагирования на прибытие лиц, ищущих убежища, и беженцев;
- Формулирование элементов систем въезда, учитывающих аспекты защиты, для реагирования на смешанные перемещения людей, с соблюдением принципов международной защиты;
- Изложение элементов справедливых и эффективных процедур предоставления убежища;
- Оказание помощи в обеспечении того, чтобы международная защита предоставлялась тем, кто в ней нуждается, в соответствии со стандартами международного законодательства о беженцах;
- Пропагандирование более терпимого и уважительного отношения к беженцам; и
- Определение инициатив, направленных на поддержку долгосрочных решений для беженцев и других людей, нуждающихся в международной защите.

Авторы настоящего Руководства стремились сделать его доступным и максимально полным. Учитывая сложность некоторых вопросов, невозможно подробно осветить каждую проблему. В связи с этим в Руководстве приведены ссылки на дополнительные материалы.

В каждой Главе:

- Изложены применимые международные стандарты, образующие правовую базу для мер реагирования;
- Приведены рекомендации касательно соответствующих мер реагирования и необходимых мероприятий;
- Приведены **примеры** положительной национальной и региональной практики;
- Содержатся соответствующие цитаты из авторитетных источников;
- Приведены **ссылки** на публикации УВКБ ООН и другие публикации, в которых содержится дополнительная информация и рекомендации;
- Предложены **контрольные списки** для парламентариев с рекомендациями по возможному решению определенных вопросов, однако эти списки не являются исчерпывающими и не все вопросы актуальны в каждой из стран.

Приведенные в Руководстве истории беженцев наглядно демонстрируют влияние, которое бегство и перемещение оказывают на судьбы отдельных беженцев и их семей.

История беженца:

Долгий и рискованный путь к безопасности

По прошествии почти двух лет, проведенных в попытках бежать от насилия, царившего в Центральноафриканской Республике (ЦАР), Жан, его жена и четверо выживших детей наконец оказались в безопасности в лагере беженцев недалеко от северной границы Демократической Республики Конго (ДРК).

Тридцативосьмилетний Жан вспоминает тот мартовский день 2013 года, когда он и его семья впервые спасались бегством во время нападения на столицу страны Банги. «Когда Селека захватили Банги, мой дом был разрушен. Я был там. Было много насилия, они устраивали поджоги. Тогда я впервые бежал в лес вместе со своей семьей».

После месяца, проведенного в лесу, они вернулись в Банги. Жан восстанавливал свой дом и молился о прочном мире. Но несколько месяцев спустя им пришлось бежать снова, когда бойцы Антибалаки контратаковали город. Это было Рождество 2013 года.

«Бои были очень тяжелыми», — вспоминает он. «Селека пришли ко мне домой. Они сказали, что убьют меня. Я плакал. Я говорил им, что я не мятежник. Они ранили меня выстрелом из арбалета. 25 декабря я понял, что проблема была катастрофической».

После нападения на Рождество более 10 000 беженцев из ЦАР удалось пересечь реку на границе с ДРК — в обычных условиях это путешествие на лодке занимает 10 минут.

Семье Жана убежать было намного труднее. Они находились слишком далеко от реки и не могли до нее добраться. Вместо этого они снова бежали в лес и два месяца прятались от новых нападений, питаясь листьями

и корнями. «Дети очень похудели», — говорит он. «Мы страдали. Нам некому было помочь».

Жан привел их в деревню своего деда, но она также подверглась нападению. После нескольких месяцев скитаний почти без сна и еды выжившим наконец удалось перебраться в ДРК, в 400 километрах от Банги вверх по течению реки.

«Мы взяли пирогу», — говорит Жан, традиционную деревянную лодку. «Мы чуть не утонули, потому что на борту было много детей. Наконец мы прибыли в Конго в апреле 2014 года».

После 11 месяцев, проведенных в неофициальном поселении вблизи от границы, сотрудники УВКБ ООН привезли их в недавно открытый лагерь примерно в 50 километрах от границы.

«Я рад, что я здесь», — говорит Жан. «В шести домах поблизости разместились члены моей семьи. В одном из них живет моя мать с четырьмя внуками. В другом — моя сестра с двумя детьми. Еще в одном — мой брат с ребенком, а мой младший брат ждет жену и детей, которые все еще остаются в Банги».

Многие в лагере считают, что боевые действия в Центральноафриканской Республике будут продолжаться, но Жан настроен оптимистически. Несмотря на пережитые им испытания, он говорит: «Я надеюсь вернуться в ЦАР, потому что это моя страна. Я жду подходящего времени, чтобы вернуться домой».

«Долгий и рискованный путь к безопасности»,
УВКБ ООН, 2015 г.

Глава 1

Международно-правовая база защиты беженцев



© UNHCR

1.1 Введение

Государства несут ответственность за защиту прав их граждан. Если государство не способно или не готово сделать это, то люди могут столкнуться с настолько серьезными угрозами, что будут вынуждены покинуть свою страну и искать безопасности в других государствах. Если такое происходит, то должна вмешаться другая страна, чтобы обеспечить соблюдение основных прав беженцев. Это называется «международной защитой».

Основу системы международной защиты составляют [Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года](#), а также дополняющие их региональные договоры и декларации, в которых также рассматриваются права беженцев. Однако, международное законодательство о беженцах не действует изолированно. Лучше рассматривать его в совокупности с международным законодательством о правах человека, начиная со [Всеобщей декларации прав человека](#) 1948 года, и международным гуманитарным правом (правом войны).

На этой широкой международной правовой базе строится работа *Управления* Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Генеральная Ассамблея ООН создала УВКБ

ООН после Второй мировой войны с целью обеспечения международной защиты беженцев и сотрудничества с правительствами в поиске долгосрочных решений проблем беженцев.

В этой Главе приводится следующая международная правовая база для защиты беженцев:

- основополагающие акты о международной защите беженцев: Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года;
- Региональные законы и стандарты касательно беженцев, которые относятся к Африке, Латинской Америке и Европе;
- Другие соответствующие стандарты, которые содержатся в международном законодательстве о правах человека, международном гуманитарном праве и международном уголовном праве; и
- Другие источники права и рекомендации.

1.2 Международное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев

Конвенция 1951 года о статусе беженцев

[Конвенция 1951 года о статусе беженцев](#) является основополагающим документом международного законодательства о беженцах. В Конвенции определено понятие «беженец» (см. вставку: Кто является беженцем согласно Конвенции 1951 года?), установлен принцип, согласно которому беженцы не должны принудительно возвращаться на территорию, где их жизни или свободе будет угрожать опасность (см. вставку: Принцип недопущения высылки (*non-refoulement*)), а также изложены обязанности беженцев и обязательства государств по отношению к ним.

Конвенция разрабатывалась сразу после Второй мировой войны, и ее авторы сосредоточили внимание на существующих на то время проблемах беженцев. Определение «беженец» в Конвенции 1951 года относится к лицам, которые стали беженцами в результате событий, произошедших до 1 января 1951 года, и государства должны заявить, будут ли они применять это определение только к событиям, имевшим место в Европе, либо также к событиям в других регионах мира. Когда в 1950-х и в начале 1960-х годов в мире возникли новые связанные с беженцами кризисы, стало ясно, что временные и географические рамки Конвенции 1951 года необходимо расширить. С этой целью был принят Протокол 1967 года к Конвенции.

Протокол 1967 года

[Протокол 1967 года](#) является отдельным документом, хотя неразрывно связан с Конвенцией 1951 года. Согласно данному Протоколу снимаются временные и географические ограничения, содержащиеся в Конвенции. Присоединяясь к этому Протоколу, государства соглашаются применять основные положения Конвенции 1951 года (статьи 2–34) ко всем лицам, на которых распространяется приведенное в Протоколе определение «беженец», без ограничений по времени или месту.

Большинство государств предпочли присоединиться как к Конвенции, так и к Протоколу. При этом они подтверждают, что *оба* договора имеют центральное значение для международной системы защиты беженцев.

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года являются современным воплощением многовекового института убежища. Их сильной стороной остается универсальный и недискриминационный характер, а также отраженные в них фундаментальные ценности.

« Мы подтверждаем, что Конвенция Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года являются основными документами международного законодательства о беженцах и по-прежнему имеют решающее значение для защиты беженцев».

Межпарламентский союз (МПС), [Заявление](#) о парламентских действиях в поддержку УВКБ ООН и защиты беженцев, 188-я сессия Совета управляющих Межпарламентского союза (МПС), Панама, 2011 год

« Мы подтверждаем, что Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года являются основой международного режима защиты беженцев. Мы признаем важность их полного и эффективного применения государствами-участниками и те ценности, которые они воплощают. ... Мы подтверждаем уважение института убежища и права искать убежища. Мы подтверждаем также уважение и соблюдение основополагающего принципа недопущения высылки (*non-refoulement*) в соответствии с международным законодательством о беженцах».

Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская [декларация](#) о беженцах и мигрантах, 2016 год

Беженцы и лица, ищущие убежища: В чем различие?

Беженец – это лицо, которое покинуло свою страну происхождения и не может или не желает вернуться из-за существования серьезной угрозы его (ее) жизни или свободе. Международное правовое определение этого понятия содержится в Конвенции 1951 года. (Более подробную информацию об определении «беженец» см. в Главе 6.4). Беженцы имеют право на защиту от принудительного возвращения в страну происхождения (принцип недопущения высылки (*non-refoulement*)), а также имеют другие права и обязанности, которые предусмотрены Конвенцией 1951 года.

«Лицо, ищущее убежища» – это общее определение для лиц, которые ищут международной защиты. В некоторых странах это юридический термин, который обозначает лицо, подавшее ходатайство о предоставлении статуса беженца, но еще не получившее окончательного решения по своему ходатайству. В конечном итоге, не все лица, ищущие убежища,

будут признаны беженцами, но, тем не менее, лицо, ищущее убежища, не может быть возвращено в страну происхождения до завершения справедливой процедуры рассмотрения его ходатайства.

... и о мигрантах

Не менее важно правильно различать термины «мигрант» и «беженец». Объединение этих терминов может иметь серьезные последствия для жизни и безопасности беженцев.

Термином **«мигрант»** обозначают человека, который принял решение о переезде не из-за существования непосредственной угрозы жизни или свободе, а с намерением найти работу, получить образование, воссоединиться с семьей или по другим личным причинам. В отличие от беженцев, у мигрантов нет опасений стать жертвой преследования или причинения серьезного вреда в родной стране. Мигранты продолжают пользоваться защитой своего правительства даже во время пребывания за границей и могут вернуться на родину.

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года: каково их содержание?

В Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года рассматриваются три основных темы:

- Определение «беженец», а также положения о прекращении статуса беженца и об исключении из статуса беженца;
- Правовой статус (права и обязанности) беженцев в стране убежища, включая обязанность беженцев уважать законы и нормативные акты страны убежища, а также их права в этой стране, в том числе право на защиту от *высылки*; и
- Обязательства государств, включая сотрудничество с УВКБ ООН в осуществлении его функций и содействие выполнению его обязанностей по наблюдению за применением положений Конвенции.

Кто является беженцем согласно Конвенции 1951 года?

Согласно Конвенции 1951 года беженцем является лицо, которое:

- Имеет обоснованные опасения стать жертвой преследования из-за своей:
 - расы,
 - религии,
 - гражданства,
 - принадлежности к определенной социальной группе, или
 - политических убеждений;
- Находится за пределами своей страны происхождения или обычного проживания;
- Не может или не желает пользоваться защитой этой страны или вернуться в эту страну вследствие опасений преследования; и
- Прямо не исключено из сферы защиты беженцев либо чей статус беженца не прекращен в связи с изменением обстоятельств.

Лицо является беженцем, если выполняются критерии, содержащиеся в этом определении. Другими словами, лицо не становится беженцем в связи с принятием положительного решения по его ходатайству о предоставлении защиты. Признание статуса беженца является *декларативным*: оно подтверждает, что лицо действительно является беженцем. Это может показаться формальностью, но именно по этой причине ищущих убежища лиц не следует возвращать в страны происхождения до рассмотрения их ходатайств.

Кто является беженцем согласно Конвенции ОАЕ 1969 года?

В дополнение к определению «беженец», приведенному в Конвенции 1951 года о статусе беженцев, **Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ), регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке (1969 года)**, вводит региональное определение «беженец», к которому также относится:

- Любое лицо, вынужденное покинуть свою страну «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-либо части страны или во всей стране его [или ее] происхождения или гражданской принадлежности».

... и согласно Картахенской декларации?

Как и в Конвенции ОАЕ, в **Картахенской декларации** 1984 года добавлено региональное определение, дополняющее определение «беженец» согласно Конвенции 1951 года для включения в него:

- Лиц, которые бежали из своих стран, «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, которые привели к серьезному нарушению общественного порядка».

Практика государств:

Обязательство по недопущению высылки согласно национальному законодательству

В национальных конституциях и законодательстве по-разному реализуют принцип *недопущения высылки*. В некоторых актах прямо упоминаются беженцы и лица, ищущие убежища. В других – в широком смысле упоминают высылку, которая подвергает человека опасности применения пыток, смертного приговора, другого бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания либо обращению, попирающему человеческое достоинство.

1.3 Региональное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года были направлены на обеспечение максимально широкого использования беженцами их прав. Чтобы учесть региональные особенности, государства в разных регионах мира разработали региональные законы и стандарты, дополняющие международный режим защиты беженцев.

Конвенция Организации африканского единства (ОАЕ) 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке

Конфликты, которыми сопровождалось окончание колониальной эпохи в Африке, привели к крупномасштабным передвижениям беженцев. Эти перемещения населения ускорили разработку и принятие не только Протокола 1967 года, но и [Конвенции Организации африканского единства \(ОАЕ\) 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке](#).

В Конвенции ОАЕ 1969 года подтверждается, что Конвенция 1951 года представляет собой «основной и универсальный документ касательно статуса беженцев». В Конвенции ОАЕ принимается определение «беженец» Конвенции 1951 года, но расширяется таким образом, чтобы включить любого человека, вынужденного покинуть свою страну вследствие «внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в любой части страны или во всей стране его [или ее] происхождения или гражданской принадлежности».

Это означает, что лица, спасающиеся бегством от гражданских беспорядков, массового насилия и войны, имеют право на статус беженца в государствах-участниках Африканской Конвенции даже при отсутствии у них обоснованных опасений стать жертвой преследования по одному из перечисленных в Конвенции 1951 года оснований. Разумеется, многие люди могут оказаться беженцами согласно условиям обеих Конвенций. (См. ниже вставку: Кто является беженцем согласно Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации?)

В Конвенции ОАЕ содержатся другие важные положения. Согласно ей подтверждается, что «предоставление убежища беженцам является мирным и гуманитарным актом», который не должен рассматриваться в качестве «недружественного акта» ни одним государством-членом Организации африканского единства (в настоящее время Африканский союз), а также требуется принятие государствами-сторонами соответствующих мер для облегчения бремени государств, предоставляющих убежище, «в духе африканской солидарности и международного сотрудничества».

Принцип недопущения высылки

Принцип недопущения высылки (*non-refoulement*) согласно Конвенции 1951 года

Право беженца на защиту от принудительного возвращения, или *высылки* (*refoulement*), является краеугольным камнем международной защиты беженцев. Оно закреплено в статье 33(1) Конвенции 1951 года, которая гласит: «Договаривающиеся государства никоим образом не будут высылать или возвращать (*refouler*) беженцев к границам территорий, где их жизни или свободе будет угрожать опасность в связи с их расой, религией, гражданством, принадлежностью к определенной социальной группе или политическими убеждениями».

Слова «никоим образом» означают, что принцип *недопущения высылки* применяется к любым действиям государства, которые подвергнут беженца опасности возвращения, прямо или косвенно, в его (ее) страну происхождения. Сюда относится отказ во въезде на границе, а также удаление с территории. Принцип *недопущения высылки* применяется везде, где государство осуществляет свои полномочия, в том числе за его границами, например, при перехвате судов в открытом море.

Все беженцы имеют право на защиту от *высылки* — включая тех, кто не был официально признан беженцем. Это означает, что от принудительного возвращения защищены и те искатели убежища, чей статус еще не определен соответствующими органами.

В статье 33(2) Конвенции 1951 года изложены два исключения из принципа *недопущения высылки*. Согласно этой статье,

разрешается *высылка* беженца при наличии веских оснований рассматривать его (ее) как представляющего угрозу безопасности страны, в которой он (она) находится, либо если он (она) осужден(а) за особо тяжкое преступление и представляет угрозу для общества. Тем не менее, статья 33(2) не освобождает государства от выполнения их обязательств согласно международному законодательству о правах человека.

Недопущение высылки согласно законодательству о правах человека

Запрещение *высылки* в международном законодательстве о беженцах дополняется положениями ряда международных и региональных актов в области прав человека, согласно которым запрещается выдворение любого человека, будь то беженца или нет, подвергающее его опасности применения пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. (См. ниже 1.4 Другие международно-правовые стандарты, защищающие лиц, ищущих убежища, и беженцев).

Недопущение высылки согласно обычному праву: Обязательство для всех государств

Широко признано, что запрещение *высылки* является нормой обычного права. Обычное право обязательно для всех государств. Это означает, что даже те государства, которые не являются участниками Конвенции 1951 года, должны соблюдать принцип *недопущения высылки*.

Картахенская декларация 1984 года

В 1984 году в Картахене, Колумбия, был созван коллоквиум представителей правительств и видных юристов для обсуждения вопроса защиты беженцев в Латинской Америке. Черпая вдохновение в Конвенции ОАЕ участники приняли документ, известный как [Картахенская декларация о беженцах](#).

В Декларации вновь подтверждается центральное значение Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, принцип *недопущения высылки*, а также значение международного сотрудничества для решения проблем беженцев. Согласно Декларации рекомендуется распространить используемое в регионе определение «беженец» не только на лиц, которые отвечают определению Конвенции 1951 года, но и на лиц, бежавших из своей страны, «поскольку их жизням, безопасности и свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, которые привели к серьезному нарушению общественного порядка». (См. вставку: Кто является беженцем согласно Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации?)

Хотя Декларация не является юридически обязательным документом, большинство стран Центральной и Южной Америки применяют приведенное в ней определение, а многие включили его в национальное законодательство. Картаженская декларация была одобрена Организацией американских государств (ОАС), Генеральной Ассамблеей ООН и Исполнительным комитетом УВКБ ООН.

После 1984 года государства Центральной и Латинской Америки приняли три Декларации в связи с важными юбилейными датами Картаженской декларации, включая принятую в 2014 году [Бразильскую декларацию и план действий](#).

Региональная практика:

Введение определения «беженец», приведенного в Картаженской декларации, в национальное законодательство латиноамериканских государств. Несмотря на то, что Картаженская декларация не является юридически обязательным документом, к середине 2016 года приведенное в ней расширенное определение «беженец» было включено в национальное законодательство [14 государств: Аргентины, Белиза, Боливии, Бразилии, Гватемалы, Гондураса, Колумбии, Мексики, Никарагуа, Парагвая, Перу, Уругвая, Чили, Эль-Сальвадора](#). Суды в [Коста-Рике](#) и [Эквадоре](#), соответственно, постановили, что региональное определение является частью национальных постановлений и что его следует включить в национальную правовую базу.

- ▶ [Рекомендации по международной защите №12](#): Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с ситуациями вооруженного конфликта и насилия согласно статье 1А (2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года и региональным определениям «беженец», части III и IV, УВКБ ООН, 2016 г.

Ближний Восток и Азия

На Ближнем Востоке или в Азии нет обязательных региональных документов, в которых рассматривается законодательство о беженцах. В 1994 году Лига арабских государств (LAS) приняла [Арабскую конвенцию о регулировании статуса беженцев в арабских странах](#), которая так и не вступила в силу. В октябре 2017 года Лига арабских государств приняла новую Арабскую Конвенцию о беженцах.

В 2001 году азиатские и африканские страны приняли пересмотренные [Бангкокские принципы в отношении статуса беженцев и обращения с ними](#). Как в предлагаемом варианте Арабской конвенции, так и в тексте Бангкокских принципов используется определение «беженец», содержащееся в Конвенции ОАЕ 1969 года. В Арабской конвенции это определение распространено также на лиц, спасающихся бегством от стихийных бедствий или других серьезных событий, нарушающих общественный порядок.

В 2012 году в Туркменистане состоялась конференция на уровне министров, на которой страны-члены Организации Исламского сотрудничества приняли [Ашхабадскую декларацию](#). В Декларации признается, что «более четырнадцати столетий назад ислам заложил основу для предоставления убежища, которая теперь глубоко укоренилась в исламской вере, наследии и традиции». Министры отметили «непреодолимую ценность и актуальность в двадцать первом веке» Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, а также «важность соблюдения принципов и ценностей, лежащих в основе этих документов».

Эти необязательные документы очень важны, но они не достигли той же значимости и юридической ценности, как инструменты в других регионах.

Европа

Наиболее масштабные региональные события имели место в Европейском союзе (ЕС), где в 1999 году было принято решение о создании Общеευропейской системы убежища на основе «полного и всеобъемлющего применения Женевской конвенции». С тех пор были приняты четыре ключевых законодательных акта в оригинальных и пересмотренных («переработанных») вариантах. Каждый акт дополняет содержание законодательства о беженцах в той области, которая не рассматривается в Конвенции 1951 года.

В упомянутых документах рассматриваются вопросы: (а) [временной защиты](#); (б) [приема лиц, ищущих убежища](#); (с) соответствия критериям [статуса беженца или «дополнительной защиты»](#), а также прав и статуса, на которые имеют право лица, пользующиеся международной защитой; и (д) [стандартов процедур предоставления убежища](#). Кроме того, согласно [«Регламенту «Дублин-III»](#) устанавливаются критерии для определения того, какое государство-член ЕС или какая другая участвующая страна несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Для обеспечения оперативной поддержки были созданы два агентства ЕС: в 2005 году – Агентство Европейского союза по безопасности внешних границ [Frontex](#) и в 2010 году – [Европейский офис по вопросам предоставления убежища](#) (EASO).

[Хартия основных прав](#), которая была принята в 2007 году, имеет равный статус с учредительными договорами ЕС. В нее включены положения о праве на убежище и защите от удаления за пределы страны, высылки или экстрадиции в случае серьезной опасности вынесения смертного приговора, применения пыток или других форм бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

Суд Европейского Союза (СЗЕУ) имеет юрисдикцию для толкования этих документов ЕС об убежище и принятия решений по любым предполагаемым нарушениям со стороны государств-членов. Суд ЕС, а также Европейский суд по правам человека Совета Европы, который рассматривает вопросы убежища в контексте [Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод](#), оказывают значительное влияние на дальнейшее развитие международного законодательства о беженцах.

- ▶ Руководство [Case Law of the European Regional Courts](#), касающееся беженцев [Судебная практика европейских региональных судов: Суда Европейского Союза и Европейского суда по правам человека. Беженцы, лица, ищущие убежища, и лица без гражданства]

1.4 Другие международно-правовые стандарты, защищающие лиц, ищущих убежища, и беженцев

Как поясняется выше, международное законодательство о беженцах включает Конвенцию 1951 года и Протокол к ней 1967 года, а также соответствующие региональные документы. Но международное законодательство о беженцах не действует изолированно. Оно дополняется другими сводами норм права, а именно: международным законодательством о правах человека, международным гуманитарным правом и международным уголовным правом. Эти своды норм права взаимосвязаны, но между ними нет иерархической связи.

Международное законодательство о правах человека

Как и все люди, искатели убежища и беженцы защищены международным законодательством о правах человека. Этот свод норм права распространяется на всех людей, находящихся на территории государства или в сфере его полномочий либо под его юрисдикцией. Как утверждается во [Всеобщей декларации прав человека](#) (1948 г.): «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах».

Таким образом, беженцы и ищущие убежища лица вправе пользоваться двумя частично совпадающими наборами прав: правами, которые государства обязаны уважать, защищать и соблюдать в соответствии с требованиями международного законодательства о правах человека, и специальными правами беженцев. (Более подробно о работе Органов, контролирующих выполнение договоров ООН в области прав человека, направленной на защиту ищущих убежища лиц и беженцев, см. в Главе 8).

Согласно международному законодательству о правах человека, действие некоторых гарантий, таких как запрещение пыток и рабства, не может быть ограничено или приостановлено ни при каких обстоятельствах. От соблюдения других гарантий допускается отступление при определенных условиях, например с целью поддержания общественного порядка или здоровья населения, либо для защиты прав других лиц. Об отступлениях должно быть официально объявлено, они должны соответствовать закону и не должны использоваться дискриминационным образом.

Конвенция против пыток и Конвенция о правах ребенка – это документы о правах человека, согласно которым предусматривается важная защита лиц, ищущих убежища, и беженцев. Другие договоры в области прав человека также значительно дополняют международное законодательство о беженцах, о чем говорится ниже.

Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендует, чтобы государства ...

« В рамках существующих в государствах систем защиты ребенка использовали надлежащие процедуры определения наилучших интересов ребенка, облегчающие необходимое участие ребенка без дискриминации, в которых взглядам ребенка уделяется должное внимание в соответствии с возрастом и зрелостью, в которых участвуют принимающие решения лица, обладающие опытом в соответствующих областях, и в которых сбалансированы все соответствующие факторы для оценки наилучшего варианта».

[Заключение №107](#) (LVIII) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Дети в зоне риска, 2007 г.

Конвенция против пыток: Как она защищает беженцев

[Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания](#) занимает особо важное место в международном законодательстве о беженцах, поскольку:

- В ней дается определение пыткам и другим формам жестокого обращения, которые служат основанием для многих ходатайств беженцев о предоставлении защиты, а также запрещаются эти деяния.
- В ней запрещается *высылка*, или принудительное возвращение, в ситуациях, когда имеются «существенные основания полагать», что человек окажется под угрозой применения пыток.
- Положение Конвенции о *недопущении высылки* распространяется не только на лиц, которые официально признаны беженцами. Таким образом, это может помочь тем людям, которые пропустили крайний срок подачи ходатайства о признании беженцем либо находятся в странах, где не существует индивидуальных процедур определения статуса беженца, либо по ходатайствам которых принято ошибочное решение.
- В отличие от Конвенции 1951 года, положение о *недопущении высылки* в Конвенции против пыток является абсолютным. Не допускаются ограничения этого положения или отступления от его соблюдения.
- В соответствии с Конвенцией был учрежден Комитет против пыток. Люди могут подавать в Комитет жалобы на государство-участника Конвенции, при условии, что государство-участник признает компетенцию Комитета получать и рассматривать индивидуальные обращения.

(Более подробно об объеме обязательств касательно *недопущения высылки* см. в Главе 4.2)

Конвенция о правах ребенка: Как она защищает беженцев

Почти все страны в мире ратифицировали [Конвенцию о правах ребенка](#). Положения этой Конвенции применяются ко всем детям, в том числе к беженцам и искателям убежища.

В Конвенции сформулированы четыре основных принципа, которые заложены в основу отношения ко всем детям:

- Принцип недопущения дискриминации (статья 2)
- Принцип наилучших интересов ребенка (статья 3)
- Право на жизнь, выживание и развитие (статья 6)
- Право быть выслушанным (статья 12).

Кроме того, в Конвенции содержатся положения, которые особенно актуальны для детей-беженцев. В Конвенции:

- Излагается ряд основных прав, включая право на защиту от жестокого обращения, эксплуатации и пренебрежения обязанностями в отношении ребенка; право на физическое и интеллектуальное развитие; а также на образование, достаточное питание и пользование наиболее совершенными услугами здравоохранения;
- Содержатся положения о праве ребенка не различаться со своими родителями вопреки их желанию, за исключением случаев, когда это происходит в наилучших интересах ребенка (статья 9); о воссоединении семьи (статья 10); и о праве на «особую защиту и помощь» от государства, если ребенок временно или постоянно лишен своего семейного окружения (статья 20).
- Особо отмечается, что каждый ребенок, желающий получить статус беженца или являющийся беженцем, имеет право на надлежащую защиту и гуманитарную помощь в пользовании правами, изложенными в данной Конвенции (статья 22).

- ▶ [Замечание общего порядка №14 \(2013\): О праве ребенка на уделение первоочередного внимания обеспечению его наилучших интересов](#), Комитет ООН по правам ребенка, 2013 г.
- ▶ [Рекомендации УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка](#), УВКБ ООН, 2008 г.
- ▶ [Практическое руководство по выполнению рекомендаций УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка](#), УВКБ ООН, 2011 г.

Принцип наилучших интересов ребенка

Конвенция о правах ребенка гласит: «Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка» (статья 3(1)).

Это относится ко всем детям без какой-либо дискриминации, в том числе к детям, которые находятся за пределами своей страны происхождения.

Комитет по правам ребенка рассматривает этот важный принцип как триединую концепцию:

- **Материальное право:** Каждый ребенок имеет право на то, чтобы его наилучшие интересы оценивались и принимались во внимание в первоочередном порядке.
- **Правовой принцип:** При наличии более одного толкования положения следует выбрать то толкование, которое наиболее эффективно служит наилучшим интересам ребенка.
- **Правило процедуры:** При принятии решения, которое затрагивает конкретного ребенка, группу детей или детей в целом, процесс принятия решения должен включать оценку возможных (положительных или отрицательных) последствий решения для ребенка или детей.

Когда **парламентарии** рассматривают законодательство, пересматривают политику или выделяют ресурсы и это затрагивает детей, они должны удостовериться в том, что первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка.

Ребенок, ребенок без сопровождения или ребенок, разлученный с семьей: Что означают эти термины?

Ребенок – это «каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к этому ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее» ([Конвенция о правах ребенка](#), статья 1)

Ребенок, разлученный с семьей – это ребенок, разлученный с обоими родителями либо со своим предыдущим, назначенным по закону или обычаю основным опекуном, но не обязательно с другими родственниками. Таким образом, к этой категории могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи. ([Замечание общего порядка №6 \(2005\): Обращение с детьми без сопровождения и с детьми, разлученными с родителями, за пределами их страны происхождения](#), Комитет ООН по правам ребенка)

Ребенок без сопровождения – это ребенок, который был разлучен с обоими родителями и другими родственниками и лишен заботы взрослого человека, ответственного за него по закону или обычаю. ([Замечание общего порядка №6 \(2005\): Обращение с детьми без сопровождения и с детьми, разлученными с родителями, за пределами их страны происхождения](#), Комитет ООН по правам ребенка)

- ▶ [Замечание общего порядка №6 \(2005\): Обращение с детьми без сопровождения и с детьми, разлученными с родителями, за пределами их страны происхождения](#), Комитет ООН по правам ребенка, 2005 г.
- ▶ [Inter-agency guiding principles on unaccompanied and separated children \[Межведомственные рекомендации по вопросам детей без сопровождения и детей, разлученных с родителями\]](#), 2004 г.

Как защищаются беженцы согласно другим документам о правах человека

Важную роль в защите беженцев играют следующие основные международные договоры в области прав человека, ко многим из которых имеются соответствующие факультативные протоколы:

- Правами, предусмотренными в [Международном пакте о гражданских и политических правах](#), люди должны пользоваться без какой-либо дискриминации, и почти все положения Пакта применяются к каждому человеку, который находится на территории государства или под его юрисдикцией. Сюда входит положение о праве не подвергаться пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, согласно толкованию которого запрещается возвращение к такому обращению. К другим гражданским и политическим правам относятся право на жизнь; право на свободу и личную неприкосновенность; право на свободу передвижения на территории государства; на защиту от высылки, которая осуществляется только по решению, принятому в соответствии с законом; и на равную защиту закона.
- В [Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах](#) устанавливается принцип недопущения дискриминации в контексте экономических, социальных и культурных прав. Пакт обязывает государства постоянно работать, в частности, над реализацией права на достаточный жизненный уровень, права на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья, и права на образование.
- В [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации](#) содержатся подробные положения о запрещении дискриминации по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, а также обязательства по предотвращению

этих явлений. Эти положения имеют особое значение для лиц, ищущих убежища, и беженцев, которые могут оказаться жертвами расовой дискриминации и ксенофобии.

- Согласно [Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин](#) (CEDAW), государства-участники должны воздерживаться от какой-либо дискриминации в отношении женщин, которая прямо или косвенно лишает их возможности пользоваться своими правами наравне с мужчинами. Более того, особо серьезные или кумулятивные формы дискриминации в отношении женщин могут представлять собой преследование в значении Конвенции 1951 года.
- Согласно [Конвенции о правах инвалидов](#), государства-участники должны принять необходимые меры для обеспечения защиты и безопасности лиц с инвалидностью в ситуациях опасности, включая вооруженные конфликты, чрезвычайные гуманитарные ситуации и стихийные бедствия.
- Согласно [Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений](#), государства-участники должны принять необходимые меры для квалификации насильственного исчезновения в качестве уголовного преступления и привлечения виновных к ответственности. Согласно Конвенции люди защищаются от экстрадиции, если имеются веские основания полагать, что запрос об экстрадиции был направлен в целях привлечения лиц к ответственности по причине их пола, расы, религии, гражданства, этнического происхождения, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе, или если при удовлетворении запроса об экстрадиции данным лицам может быть причинен вред по какой-либо из этих причин. Согласно Конвенции лица также защищаются от принудительного возвращения в государство, если существуют веские основания полагать, что там этим лицам может угрожать опасность стать жертвой насильственного исчезновения.

Региональные документы в области прав человека, касающиеся защиты беженцев

Вопросы защиты беженцев отражены в многочисленных региональных документах. Далее перечислены наиболее важные из них.

В Африке к региональным документам о правах человека, касающимся защиты беженцев, относятся: [Африканская хартия прав человека и народов](#); [Протокол к ней о правах женщин в Африке](#); [Африканская хартия прав и социальной защиты ребенка](#); и [Протокол Великих озер о правах собственности возвращающихся лиц](#).

В Северной и Южной Америке к соответствующим документам о правах человека относятся: [Американская декларация о правах и обязанностях человека](#); [Американская конвенция о правах человека](#); [Дополнительный протокол к ней в области экономических, социальных и культурных прав](#); Межамериканские [Конвенции о насильственных исчезновениях лиц](#); [о предотвращении пыток и наказании за их применение](#); [о предупреждении, наказании и искоренении насилия в отношении женщин](#); и о [ликвидации всех форм дискриминации в отношении инвалидов](#).

В Азии Южно-Азиатская ассоциация регионального сотрудничества (SAARC) согласовала [Социальную хартию](#), а также [Конвенцию о региональных соглашениях о содействии социальной защите детей](#) в Южной Азии. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (ASEAN) в 2012 году издала [Декларацию прав человека в ASEAN](#).

В Европе к соответствующим документам Совета Европы относятся: [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод](#) и Протоколы к ней, в частности Протоколы № 1, 4, 7 и 12; [Европейская конвенция о предупреждении пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания](#); [Конвенция о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуального насилия](#); [Конвенция о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия](#) и [Европейская социальная хартия \(пересмотренный вариант\)](#). В ЕС существуют различные Директивы и Регламенты, которые заложены в основу Общеввропейской системы убежища, а также [Хартия основных прав и свобод](#). (См. выше: Глава 1.3 Региональное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев).

На Ближнем Востоке и в Северной Африке к региональным документам о правах человека, касающимся защиты беженцев, относятся: [Арабская хартия прав человека](#), а также документы Организации Исламская конференция (ОИС): [Рабатская декларация по вопросам детей в государствах-членах ОИС](#); [Пакт о защите прав ребенка в исламе](#) и [Каирская декларация о правах человека в исламе](#).

Право на убежище

Концепция убежища принята во всех регионах мира. Она восходит к древним традициям гостеприимства, философским учениям и религиозным текстам. Концепция убежища также признается в многочисленных документах в области прав человека, в частности, в статье 14(1) [Всеобщей декларации прав человека](#), в которой говорится: «Каждый человек имеет право искать убежища от преследования и пользоваться этим убежищем».

Правовая база, установленная Конвенцией 1951 года и Протоколом 1967 года, вытекает непосредственно из права искать убежища и пользоваться убежищем, которое заявлено во Всеобщей декларации.

« Институт убежища, являющийся прямым следствием права искать убежища от преследования и пользоваться этим убежищем, предусмотренного статьей 14 Декларации, относится к числу основополагающих механизмов защиты беженцев».

[Заклучение №85 \(XLIX\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1998 г.](#)

Право на убежище: Что под этим подразумевается?

Слово «убежище» не определено в международном праве, но стало использоваться в качестве собирательного термина для обозначения защиты, которую страна предоставляет беженцам на своей территории. Основным в праве на убежище является принцип недопущения высылки (*non-refoulement*), но убежище – это больше, чем просто предотвращение высылки (*refoulement*). Это процесс, который начинается с допуска лица на безопасную территорию и завершается, когда беженец становится гражданином его (ее) новой страны, либо добровольно, безопасно и с достоинством может вернуться в свою страну происхождения, либо получает разрешение на въезд в другую страну и долгосрочное решение в этой стране.

Таким образом, право на убежище включает:

- Соблюдение принципа *недопущения высылки*, включая неприменение отказа во въезде в страну на границе;

- Допуск лиц, ищущих убежища, и беженцев на территории государств;
- Доступ лиц, ищущих убежища, к справедливым и эффективным процессам определения их статуса и потребностей в защите;
- Быстрый, беспрепятственный и безопасный доступ к УВКБ ООН лиц, ищущих убежища, и беженцев;
- Обращение с ищущими убежища и беженцами в соответствии с применимыми стандартами прав человека и законодательства о беженцах;
- Ответственность принимающих государств за обеспечение гражданского, мирного и гуманитарного характера убежища; и
- Обязанность беженцев и лиц, ищущих убежища, уважать и соблюдать законы принимающих государств.

Практика государств

Право на убежище в национальных конституциях: Многие государства признают в конституции право на убежище, но делают это по-разному:

- В конституциях некоторых стран признается право на убежище путем наделения этим правом отдельного лица. Примеры – конституции следующих государств: [Ангола](#), [Босния и Герцеговина](#), [Венесуэла](#), [Гвинея](#), [Германия](#), [Индонезия](#), [Мали](#), [Парагвай](#), [Португалия](#), [Сербия](#), [Сомали](#), [Федеративная Республика Югославия](#), [Хорватия](#), [Черногория](#).
- В других случаях, соответствующее положение может быть сформулировано как обязательство государства. Примеры – конституции следующих государств: [Азербайджан](#), [Болгария](#), [Венгрия](#), [Грузия](#), [Демократическая Республика Конго](#), [Бывшая Югославская Республика Македония](#), [Намибия](#), [Российская Федерация](#), [Туркменистан](#), [Чешская Республика](#).
- В конституциях некоторых стран признается право на убежище, но в зависимости от «действующих законов и нормативно-правовых актов», или применяется аналогичная формулировка, что может быть истолковано как предоставление законодателям дискреционных полномочий по определению содержания права на убежище. К таким государствам относятся: [Албания](#), [Афганистан](#), [Буркина-Фасо](#), [Бурунди](#), [Восточный Тимор](#), [Ирак](#), [Испания](#), [Италия](#), [Кабо-Верде](#), [Колумбия](#), [Республика Конго](#), [Мексика](#), [Мозамбик](#), [Молдова](#), [Польша](#), [Португалия](#), [Руанда](#), [Румыния](#), [Словацкая Республика](#), [Словения](#), [Тимор-Лешти](#), [Тунис](#), [Украина](#), [Эль-Сальвадор](#), [Экваториальная Гвинея](#).
- В конституции некоторых стран прямо не включены положения о праве на убежище, но это сделано косвенно, как, например, в [Андорре](#) и [Того](#), путем заявления о применимости Всеобщей декларации прав человека, или путем отсылки к региональным обязательствам в области прав человека, как в [Бенине](#).

В конституциях некоторых стран право на убежище изложено более подробно. Например:

- В конституциях ряда государств право на убежище определяется с использованием формулировки определения «беженец», содержащейся в Конвенции 1951 года, например, в конституциях [Венгрии](#), [Гвинеи](#), [Демократической Республики Конго](#), [Мали](#), [Намибии](#), [Сербии](#), [Туркменистана](#), [Черногории](#).
- В конституциях других стран право на убежище упоминается применительно к лицам, подвергающимся преследованию из-за их действий в защиту демократии, национального освобождения, прав человека и (или) основных свобод. Это конституции таких государств: [Болгария](#), [Вьетнам](#), [Кабо-Верде](#), [Корейская Народно-Демократическая Республика](#), [Куба](#), [Лаос](#), [Мозамбик](#), [Монголия](#), [Португалия](#), [Словацкая Республика](#), [Словения](#), [Тимор-Лешти](#) и [Федеративная Республика Югославия](#).
- В конституциях некоторых государств содержится общее положение о том, что убежище предоставляется в соответствии с международными правилами и договорами, в том числе обязательствами согласно Конвенции 1951 года и стандартами международного обычного права. Примерами являются конституции [Азербайджана](#), [Анголы](#), [Грузии](#), [Италии](#), [Бывшей Югославской Республики Македония](#), [Молдовы](#), [Польши](#), [Российской Федерации](#), [Румынии](#), [Экваториальной Гвинеи](#).
- Наконец, в конституциях некоторых государств упоминается суверенное право государства предоставлять «политическое убежище» или «дипломатическое убежище», зачастую на дискреционной основе, без учета критериев предоставления защиты согласно международному законодательству о беженцах. Такое политическое или дипломатическое убежище может существовать наряду с убежищем, связанным с признанием статуса беженца и предоставлением соответствующих прав и гарантий согласно Конвенции 1951 года и другим соответствующим документам.

Независимо от того, упоминается ли в конституции или национальном законодательстве индивидуальное право на убежище или соответствующее обязательство государства, целесообразно обеспечить четкую правовую основу для предоставления убежища. Формулировка может отражать определение «беженец», содержащееся в Конвенции 1951 года и соответствующих региональных документах, либо можно сослаться на право на убежище на основе международно-правовых обязательств. Это помогает четко обозначить гуманитарный и неполитический характер права на убежище.

Международное гуманитарное право

Международное гуманитарное право, которое также называют правом войны или правом вооруженных конфликтов, – это сложная область права, которая появилась раньше, чем законодательство о правах человека и о беженцах. Международное гуманитарное право направлено на ограничение средств и методов ведения войны, а также последствий вооруженного конфликта для лиц, которые не принимают или больше не принимают в них участия. Большая часть положений международного гуманитарного права содержится в [четырёх Женевских конвенциях 1949 года](#) и [двух Дополнительных протоколах к ним](#), согласованных в 1977 году.

В соответствии с международным гуманитарным правом, лица, которые не участвуют в боевых действиях, независимо от того, были они перемещены или нет, имеют право на уважение, защиту от последствий войны и получение беспристрастной помощи. Поскольку многие беженцы и перемещенные лица оказываются в центре международного или внутреннего вооруженного конфликта, эти принципы также могут способствовать их защите.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на убежище

Чтобы обеспечить соблюдение права на убежище в национальных нормативно-правовых базах, парламентариям рекомендуется:

- ✔ В соответствии с правом искать убежища и пользоваться убежищем, которое провозглашено во [Всеобщей декларации прав человека](#), обеспечить осуществление этого права на национальном уровне путем присоединения к Конвенции 1951 года и принятия национального законодательства, реализующего положения Конвенции.
- ✔ В тех случаях, когда право на убежище признано на региональном уровне ([Африканская хартия прав человека и народов](#), статья 12(3); [Американская конвенция о правах человека](#), статья 22(7); [Американская декларация о правах и обязанностях человека](#), статья XXVII; [Хартия основных прав Европейского союза](#), статья 18), обеспечить, чтобы это право было защищено конституцией или иным образом отражено в национальном законодательстве.
- ✔ Четко разграничить в национальном законодательстве статус беженца и другие формы убежища, такие как дипломатическое убежище в Латинской Америке или дискреционные полномочия по предоставлению убежища по политическим основаниям, которые в некоторых странах возложены на главу государства.

Например, в определении преступлений против человечности и военных преступлений в Римском статуте прямо включены «изнасилование, сексуальное рабство, принудительная проституция, принудительная беременность, принудительная стерилизация или другая форма сексуального насилия сопоставимой тяжести». Аналогично, приговорами **Международных трибуналов по бывшей Югославии и Руанде** подтверждено, что обращение в рабство, изнасилование, пытки и геноцид являются преступлениями против человечности. Таким образом, Римский статут актуален для определения того, какие преступные деяния лица могут привести к его исключению из статуса беженца.

- ▶ [Expert Meeting on Complementarities between International Refugee Law, International Criminal Law and International Human Rights Law: Summary Conclusions \[Совещание экспертов по вопросу комплементарности международного законодательства о беженцах, международного уголовного права и международного законодательства о правах человека: Заключительные выводы\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.

Международное гуманитарное право обязательно для всех сторон конфликта – как для правительственных сил, так и для негосударственных вооруженных групп. Самые серьезные нарушения международного гуманитарного права считаются военными преступлениями. Согласно статье 1F Конвенции 1951 года, лица, в отношении которых имеются серьезные основания полагать, что они совершили «военные преступления», должны быть исключены из статуса беженца. (Об исключении из статуса беженца см. Главу 6.6). Для определения этого актуальны как международное гуманитарное право, так и международное уголовное право.

- ▶ Для получения дополнительной информации см. [International Humanitarian Law Handbook for Parliamentarians \[Международное гуманитарное право. Пособие для парламентариев\]](#), Международный комитет Красного Креста (ICRC) и Межпарламентский союз (МПС), 2016 г.

Международное уголовное право

Международное уголовное право направлено на запрещение особо вопиющих деяний. Согласно [Римскому статуту Международного уголовного суда](#), который действует с 2002 года, предусматривается, что Международный уголовный суд (ICC) обладает юрисдикцией в отношении основных преступлений геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности, в нем также содержится детальная информация о составе этих преступлений.

Защита беженцев: Что могут сделать парламентарии

Члены парламента могут сыграть ключевую роль в обеспечении защиты беженцев в законодательстве и на практике. Важными представляются следующие шаги:

Включение в национальное законодательство принципа недопущения высылки высылки

- Принцип *недопущения высылки* должен быть включен в соответствующее национальное законодательство. Для этого необходимо, чтобы законы, касающиеся пограничного контроля и въезда в страну иностранных граждан, отражали различие между теми, кто ищет убежища или может по другим причинам нуждаться в международной защите, и теми, кто стремится въехать в страну по другим причинам. (См. также Главу 4.2)
- Лица, ищущие убежища, должны иметь доступ к справедливой и эффективной процедуре, в рамках которой они представляют свои ходатайства о предоставлении защиты. Такие процедуры необходимы, чтобы государства выполняли свое обязательство по *запрещению высылки*. (См. также Главу 7).

Присоединение к международным договорам

- Следует поощрять правительство присоединиться к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, если это еще не было сделано. (См. также Главу 3.2).
- Следует также поощрять правительство присоединиться к международным документам в области прав человека, которые касаются защиты беженцев, особенно к Конвенции против пыток и Конвенции о правах ребенка, а также к договорам по международному гуманитарному праву, если это еще не было сделано.
- На региональном уровне парламентам африканских стран, которые не присоединились к Конвенции ОАЕ 1969 года, следует рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции. В региональных договорах по правам человека в Африке, Европе, Северной и Южной Америке также содержатся стандарты по защите беженцев. Странам этих регионов следует рассмотреть вопрос о присоединении к этим документам, если они еще этого не сделали.

Пересмотр оговорок и ограничительных толкований

- Если государства сохраняют оговорки к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, следует пересмотреть необходимость их сохранения, а также любых ограничительных толкований этих документов, которые отражены в национальном законодательстве, с целью устранения таких ограничений.

- Члены парламента могут ставить перед правительством вопросы об оговорках к договору, призывать к пересмотру политики или законодательства в парламентских комитетах или даже внести личный законопроект по этому вопросу.

Реализация международных стандартов при создании государственных систем убежища

- Разрабатывая государственные системы защиты беженцев, парламентарии и правительственные чиновники могут черпать вдохновение в международных стандартах, в том числе в Заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН и руководствах УВКБ ООН, а также международных и региональных договорах.
- Принятие законов о беженцах на основе международных стандартов имеет ключевое значение для укрепления систем убежища, повышения эффективности защиты, согласования защиты, предоставляемой в различных государствах, а также создания основы для поиска решений проблем беженцев. Использование международных правовых стандартов особенно целесообразно при разработке законодательства и политики по тем вопросам, которые не отражены в Конвенции 1951 года, например, по процедурам определения статуса беженца. (О создании государственных систем убежища см. в Главе 3, а о процедурах предоставления убежища — в Главах 6 и 7).

Расширение критериев определения «беженец»

- Парламенты могут выразить желание рассмотреть включение в национальное законодательство расширенного определения «беженец», например приведенного в Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации.
- Парламентариям рекомендуется стремиться к тому, чтобы обеспечить возможность получения вспомогательных форм защиты теми людьми, которые, возможно, не являются беженцами, но все же нуждаются в международной защите (см. также Главу 6.7).

1.5 Другие источники права, руководства и рекомендации

Резолюции и Декларации Генеральной Ассамблеи ООН

Генеральная Ассамблея ООН ежегодно рассматривает доклад о работе УВКБ ООН и принимает резолюцию по этому вопросу. Генеральная Ассамблея приняла также многочисленные резолюции по таким конкретным аспектам защиты беженцев, как несовершеннолетние беженцы без сопровождения, права человека и массовые исходы, а также по ситуациям в конкретных странах, принимающих большие потоки беженцев.

В сентябре 2016 года Генеральная Ассамблея приняла [Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах](#) и начала межправительственные переговоры по достижению «глобального соглашения о безопасной, упорядоченной и регулярной миграции». Как и принятая в 1948 году Всеобщая декларация прав человека, Нью-Йоркская декларация является политическим документом. Она ставит проблему беженцев в центр политического внимания и поощряет широкий, всеобщий подход к защите беженцев.

Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН

Исполнительный комитет (чаще именуемый Исполком) является руководящим органом УВКБ ООН (см. также Главу 2.4). Он ежегодно собирается на пленарные заседания для обсуждения работы УВКБ ООН и принимает заключения на основе консенсуса. Эти Заключения представляют собой договоренности, к которым приходили около 100 стран на протяжении десятилетий, и составляют значительную часть международной базы по защите беженцев.

Разрабатывая законодательство и политику, правительства, министерства и парламентарии часто принимают во внимание Заключения Исполнительного комитета. Кроме того, национальные и региональные суды регулярно ссылаются на Заключения и полагаются на них как на инструменты «мягкого права», которые являются убедительными и даже авторитетными источниками по вопросам политики, юридической практики и толкования.

Таким образом, Заключения Исполнительного комитета представляют собой коллективные международные позиции, в том числе правовой опыт по касающимся беженцев вопросам. Они способствуют общему пониманию и установлению стандартов во многих сферах защиты и решения проблем беженцев, а также являются одним из средств дальнейшего развития международного режима защиты.

Руководства УВКБ ООН

УВКБ ООН издает собственные руководства касательно международного законодательства о беженцах. Одним из наиболее авторитетных является [Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев](#) (1979 г., переиздано в 2011 г.). Многие национальные органы по вопросам убежища используют это Руководство в процессе принятия решений, это Руководство регулярно цитируется судами по всему миру.

Кроме того, в дополнение к *Руководству*, УВКБ ООН издает [Рекомендации по предоставлению международной защиты](#). В Рекомендациях содержатся более подробные, современные указания по толкованию положений Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года, а также другие вопросы международной защиты. Они могут быть полезны для парламентариев, пересматривающих национальное законодательство и практику.

- ▶ Руководство УВКБ ООН по политическим и правовым вопросам доступно в Справочнике УВКБ ООН по вопросам защиты (UNHCR's [Protection Manual](#)).

Глава 2

Функции и обязательства по защите беженцев



© UNHCR/Achilleas Zavallis

2.1 Введение

В деле защиты беженцев должны принимать участие и государства, и УВКБ ООН. Защита беженцев является как индивидуальной, так и коллективной обязанностью государств. Исполнительный комитет УВКБ ООН подчеркивает, что «уважение прав человека и гуманитарных принципов является обязанностью всех членов международного сообщества» ([Заключение №100 \(LV\) 2004 г.](#)). [Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах](#), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 2016 году, подтверждает, что реагирование на большие потоки беженцев является «общей обязанностью» государств.

УВКБ ООН получило мандат на предоставление международной защиты беженцам и на поиск решений их проблем. УВКБ ООН может выполнять свой мандат только в сотрудничестве с государствами.

В этой Главе рассматриваются:

- Функции и обязательства государств по защите беженцев;
- Обязательства государств по отношению к отдельным категориям беженцев и лиц, ищущих убежища, включая детей, женщин и девочек и лиц с инвалидностью; и
- Мандат УВКБ ООН, в том числе наблюдательная функция и управление УВКБ ООН, финансирование и партнерство с агентствами ООН и другими организациями.

2.2 Функции и обязательства государств

Обязательства государства начинаются с рассмотрения коренных причин вынужденного перемещения. Укрепление верховенства права и обеспечение безопасности, справедливости и равных возможностей граждан имеют решающее значение для того, чтобы разорвать порочный круг насилия, жестокости и дискриминации, которые могут приводить к перемещению людей.

Присоединяясь к Конвенции 1951 года или Протоколу 1967 года, страны соглашаются защищать беженцев на своей территории и под своей юрисдикцией в соответствии с положениями этих документов. Государства также согласились предоставить беженцам соответствующие права согласно международным обязательствам в области прав человека. Даже государства, не являющиеся участниками Конвенции или Протокола, связаны принципом *недопущения высылки*, который считается нормой обычного международного права и, соответственно, имеет обязательную силу для всех государств.

Разным ветвям власти, будь то исполнительная, законодательная или судебная власть, отводятся взаимодополняющие функции и обязательства для создания и поддержания государственных систем убежища на основе верховенства права, а также для обеспечения защиты и долгосрочных решений в интересах беженцев. Эти обязательства возлагаются не только на центральное правительство; важная роль отводится также региональным и местным органам власти.

Значение международного сотрудничества и солидарности

« ... режим защиты беженцев укрепляется на основе целенаправленного международного сотрудничества в духе солидарности и ответственности, а также распределения нагрузки между всеми государствами»

(Заключение № 100 (LV) Исполнительного Комитета УВКБ ООН, 2004 г.)

Международное сотрудничество имеет особое значение в ситуациях, когда страны, особенно развивающиеся, иногда не имеющие достаточных ресурсов, призываются к тому, чтобы длительное время принимать большое количество беженцев. Массовый приток и ситуации с беженцами, которые носят затяжной характер, создают огромную нагрузку на принимающие страны. Другие страны могут внести важный вклад, оказывая финансовую и техническую помощь, а также участвуя в программах переселения беженцев.

« Исполнительный комитет призывает государства и все другие соответствующие стороны, действуя в духе международной солидарности и распределения нагрузки, продемонстрировать свою приверженность всеобъемлющему, многостороннему и многосекторальному сотрудничеству и усилиям, направленным на устранение коренных причин связанных с беженцами ситуаций, которые носят затяжной характер; обеспечение того, чтобы людям вообще не приходилось покидать свои страны происхождения в поисках безопасности в других местах; и разрешение сохраняющихся связанных с беженцами ситуаций, которые носят затяжной характер, при полном уважении прав затронутых лиц».

Заключение №112 (LXVII) Исполнительного комитета УВКБ ООН о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений, 2016 г.

Функции исполнительных и административных органов

Для обеспечения правовой базы защиты беженцев необходима национальная система убежища. Для этого необходимы решение компетентных национальных органов и политическая приверженность, предпочтительно на самом высоком уровне. Следует полностью задействовать соответствующие министерства и их персонал. В зависимости от выполняемых ими конкретных функций они должны:

- Понимать ключевые понятия и правовые принципы;
- Уметь собирать и оценивать соответствующие данные;
- Анализировать действующее национальное законодательство, которое может применяться или окажется затронутым;
- Принимать решения о том, какие новые законодательные или политические меры необходимы;
- Принимать решения о том, какие институты необходимо установить;
- Принимать решения о запрашивании у международного сообщества технической помощи в создании правовой базы защиты беженцев;
- Обеспечить реализацию принятых мер; и
- Осуществлять текущий мониторинг, чтобы обеспечить эффективность и справедливость принятых мер.

Национальные парламенты

Национальным парламентам отводится главная роль в создании и поддержании национальной правовой базы для защиты беженцев. На парламентариях лежит ответственность за рассмотрение политических документов, а также за подготовку и утверждение законодательства, соответствующего международным стандартам. Они также выделяют финансирование государственным ведомствам и учреждениям и могут способствовать формированию положительного отношения граждан к беженцам.

В странах, еще не присоединившихся к Конвенции 1951 года или Протоколу 1967 года, парламентарии могут выступать за присоединение к этим документам и поддерживать такое присоединение. **Межпарламентский союз** постоянно подтверждает, что Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года занимают центральное место в обеспечении защиты беженцев, и призывает неприсоединившиеся государства присоединиться к этим международным документам.

Важнейшая роль парламентариев

- Парламентарии являются лидерами общественного мнения, которые могут способствовать формированию уважения к беженцам среди своих избирателей и поощрять проведение информированных и взвешенных дискуссий по вопросам, касающимся беженцев.
- Парламентарии контролируют национальные бюджетные ассигнования и могут обеспечить предоставление достаточного и экономически эффективного финансирования как национальных систем защиты беженцев, так и УВКБ ООН

как международного агентства, уполномоченного защищать беженцев и способствовать долгосрочному решению их проблем.

- Парламентарии могут поощрять присоединение к Конвенции 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, а также к другим соответствующим международным и региональным соглашениям. Они могут разрабатывать и принимать национальные законы и способствовать созданию государственных систем убежища, которые соответствуют международным стандартам, а также контролировать их реализацию.

Региональные парламенты

Региональные парламенты также участвуют в защите беженцев. Например, в Европе Парламентская ассамблея Совета Европы и Европейский парламент (законодательный орган Европейского союза, депутаты которого избираются прямым голосованием) активно занимаются вопросами беженцев. Оба органа являются ассоциированными членами Межпарламентского союза.

- Парламентская ассамблея разработала рекомендации по многочисленным вопросам, касающимся защиты беженцев, в частности об альтернативах содержанию под стражей, управлению смешанными миграционными потоками, борьбе с нетерпимостью, о праве на труд искателей убежища, а также стандарты, применяемые в контексте мероприятий по возвращению беженцев. Кроме того, Парламентская ассамблея осуществляет мониторинг и готовит доклады о положении лиц, ищущих убежища, и беженцев в 47 государствах-членах Совета Европы.
- Европейский парламент участвует в разработке и утверждении законодательства Европейского союза, согласованного в рамках Общеввропейской системы убежища. Помимо выполнения своих законодательных функций, несколько парламентских комитетов, в частности Комитет по гражданским свободам, правосудию и внутренним делам, занимаются широким кругом других вопросов, касающихся беженцев.

« Мы признаем, что необходимо сделать больше для решения проблем тяжелого положения беженцев, репатриантов, внутренне перемещенных лиц и лиц без гражданства. Мы, как члены парламента, обещаем внести свой вклад. ... Мы обязуемся активизировать реализацию этих документов [Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года]».

Межпарламентский союз, [Заявление по случаю 60-й годовщины принятия Конвенции 1951 года](#), 2011 г.

Органы судебной власти

На национальном уровне судьи играют жизненно важную роль в защите беженцев. Их решения способствуют последовательному и обоснованному толкованию и применению соответствующих стандартов, а также могут помочь преодолеть недочеты в сфере защиты в условиях слабости политических, административных и законодательных процессов.

Региональные суды и органы также поддерживают толкование и обеспечение соблюдения правовых стандартов для защиты ищущих убежища лиц и беженцев, в частности в Европе и Латинской Америке. Европейский суд по правам человека, Суд Европейского Союза и Межамериканская комиссия и Суд по правам человека являются примерами региональных судебных органов, которые вынесли важные решения, содержащие толкования региональных документов, защищающих искателей убежища и беженцев.

Неправительственная организация **Международная ассоциация судей в сфере права о защите беженцев (МАСЗБ)** содействует пониманию судьями обязательств, создаваемых Конвенцией 1951 года и другими соответствующими документами. Эта организация служит площадкой для обмена информацией и передовым практиками, а также для разработки последовательных подходов к толкованию и применению законодательства о беженцах. МАСЗБ поощряет использование судебного процесса для вынесения решений о правах ищущих убежища лиц и беженцев, а также способствует углублению понимания независимости судебных органов в контексте законодательства о беженцах, особенно в странах с формирующейся демократией и развивающихся странах.

Национальные правозащитные учреждения и омбудсмены

Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) существуют в более чем 100 странах мира. Действуя независимо от государства, они вносят значительный вклад в защиту ищущих убежища лиц и беженцев, а также в мониторинг соблюдения их прав. НПЗУ могут действовать в форме комиссий по правам человека или омбудсменов.

Кроме НПЗУ, обладающих общими мандатами в области прав человека, в некоторых странах действуют комиссии или омбудсмены со специальными мандатами, которые имеют особое значение для искателей убежища и беженцев. К ним относятся НПЗУ, которые занимаются такими вопросами, как дискриминация или содержание под стражей, права меньшинств, детей и женщин или лиц с инвалидностью.

Национальные правозащитные учреждения расследуют жалобы и стремятся их урегулировать, обычно посредством рекомендаций или медиации. Кроме того, они могут выявлять системные проблемы, приводящие к нарушению прав человека, в том числе ищущих убежища лиц и беженцев, и работать над устранением таких проблем.

- ▶ УВКПЧ ООН и национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) <http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx>
- ▶ [Belgrade principles on the relationship between national human rights institutions and parliaments \[Белградские принципы взаимоотношений между национальными правозащитными учреждениями \(НПЗУ\) и парламентами\]](#), Совет ООН по правам человека, 2012 г.

2.3 Обязательства по отношению к отдельным категориям беженцев

У государств есть обязательства по отношению к ищущим убежища лицам и беженцам в целом. Кроме того, у государств есть дополнительные обязательства перед определенными категориями ищущих убежища и беженцами в силу их возраста, пола, инвалидности и (или) других факторов. Инициативы по обеспечению защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, должны в полной мере учитывать многообразие этой группы лиц.

Исполнительный комитет УВКБ ООН признал, что некоторые искатели убежища и беженцы особенно подвержены опасности. Опираясь на международное законодательство о правах человека, Исполнительный комитет принял три Заключения, согласно которым предусматривается правовая база для целостного подхода к потребностям представителей следующих категорий, которые могут частично пересекаться:

- Дети;
- Женщины и девочки;
- Лица с инвалидностью; и
- Другие лица с особыми потребностями.

Обязательства по отношению к детям, подвергающимся опасности

В Заключении №107 Исполнительного комитета УВКБ ООН излагаются основы защиты детей и подчеркивается значение систематического подхода к выявлению детей, подвергающихся опасности. В Заключении рекомендуются меры по предотвращению ситуаций повышенной опасности и реагированию на такие ситуации, а также по поиску решений для пострадавших детей. Эти меры включают:

- Создание и внедрение процедур определения наилучших интересов ребенка;
- Обеспечение детям возможности пользования своими правами без какой-либо дискриминации;
- Разработку процедур предоставления убежища с учетом детской и гендерной специфики;
- Обеспечение регистрации рождения всех детей и выдачи всем детям свидетельств о рождении;
- Внедрение процедур для предотвращения разлучения детей с их семьями, а также содействия розыску и воссоединению семей тех, кто был разлучен с семьей;
- Обеспечение и мониторинг альтернативного ухода и организации размещения для детей без сопровождения и разлученных с семьей;
- Обеспечение детям безопасных условий; и
- Поддержание долгосрочных решений для детей.

Обязательства по отношению к женщинам и девочкам, подвергающимся опасности

В Заключении №105 Исполнительного комитета УВКБ ООН о женщинах и девочках, подвергающихся опасности, признаются сложные проблемы, связанные с защитой перемещенных женщин и девочек. В Заключении предлагаются меры по выявлению женщин и девочек, подвергающихся опасности, с целью уменьшения опасности, с которой они сталкиваются, а также для разработки индивидуальных мер реагирования и решений. В этих процессах большое значение имеет наличие данных с разбивкой по полу и возрасту, равно как и предоставление личных документов беженкам-женщинам и девочкам без сопровождения или разлученным с семьей.

Рекомендованные стратегии **выявления** включают своевременную регистрацию беженцев на индивидуальной и постоянной основе, в том числе регистрацию рождений, браков и разводов; работу с общиной для выявления проблем с защитой, а также мониторинг доступа женщин и девочек к услугам и пользования ими.

Для уменьшения опасности требуется **создание и укрепление безопасных условий** для беженцев. Это включает усилия по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища; по предотвращению сексуального и гендерно-обусловленного насилия (SGBV), защите жертв и привлечению к ответственности лиц, виновных в насилии в отношении женщин и девочек; а также по укреплению потенциала в сфере разрешения споров в перемещенной общине.

Меры по **расширению возможностей** перемещенных женщин и девочек включают содействие лидерству женщин; расширение возможностей женщин и девочек, в том числе путем обеспечения доступа к качественному образованию, укрепления их продовольственной безопасности, предоставления возможностей получения средств к существованию, свободы передвижения и экономической независимости.

Рекомендованные действия для **индивидуальных мер реагирования и решений** включают создание механизмов выявления отдельных женщин и девочек, подвергающихся опасности, определение и осуществление соответствующих незамедлительных мер реагирования и последующих решений; мониторинг предпринятых инициатив; оказание помощи женщинам и девочкам, подвергающимся опасности, в доступе к правосудию; ускорение переселения беженок – женщин и девочек, подвергающихся опасности; обеспечение им поддержки, медицинской и социально-психологической помощи, будь то в контексте местной интеграции, возвращения, переселения или других гуманитарных программ.

Дети

Чуть более половины всех беженцев мира составляют дети. В некоторых связанных с беженцами ситуациях это соотношение еще выше. В ситуациях вынужденного перемещения дети более уязвимы, чем взрослые, из-за своего возраста, социального статуса, физического и умственного развития.

Признавая это, Исполнительный комитет УВКБ ООН в 2007 году принял [Заключение № 107 о детях в зоне риска](#). В этом Заключении содержатся очень подробные оперативные рекомендации по защите детей, подвергающихся повышенной опасности.

- ▶ [Conclusion No. 107 \(LVIII\) on Children at Risk \[Заключение №107 \(LVIII\) о детях в зоне риска\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2007 г.
- ▶ [Conclusion No. 113 \(LXVII\) on youth \[Заключение №113 \(LXVII\) по вопросу о молодежи\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2016 г.

Женщины и девочки

Женщины и девочки, ищущие убежища, и беженки часто подвергаются особой опасности в связи со своей гендерной принадлежностью, культурным и социально-экономическим положением, а также правовым статусом. Это означает, что у них может быть даже меньше возможностей воспользоваться своими правами по сравнению с мужчинами и мальчиками. Таким образом, могут понадобиться целенаправленные действия в интересах беженки (женщины и девочки), чтобы обеспечить им защиту и помощь наравне с мужчинами и мальчиками.

С учетом этого, в 2006 году Исполнительный комитет УВКБ ООН принял [Заключение № 105 о женщинах и девочках в условиях риска](#).

Генеральная Ассамблея ООН:

« Вновь подтверждает, что государства обязаны проявлять должную осмотрительность в целях предупреждения любых форм насилия в отношении женщин и девочек и борьбы с таким насилием, обеспечения защиты жертв, проведения расследования, привлечения к ответственности и наказания виновных в совершении актов насилия в отношении женщин и девочек, а также что неисполнение этого обязательства нарушает, ослабляет или сводит на нет их возможность пользоваться своими правами человека и основными свободами».

Резолюция 69/151 Генеральной Ассамблеи ООН, Последующая деятельность в связи с четвертой Всемирной конференцией по положению женщин и полное осуществление Пекинской декларации и Платформы действий и итоги 23-й специальной сессии Генеральной Ассамблеи, 2014 г.

- ▶ [Conclusion No. 105 \(LVII\) on women and girls at risk \[Заключение №105 \(LVII\) о женщинах и девочках в условиях риска\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2006 г.
- ▶ [Руководство УВКБ ООН по защите женщин и девочек](#), УВКБ ООН, 2008 г.
- ▶ [Общая рекомендация №32 о гендерных аспектах статуса беженца, убежища, гражданства и безгражданства женщин](#), Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (CEDAW), 2014 г.

История беженца:

Расширение возможностей женщин-беженок в Мавритании

Тридцатидвухлетняя Будияки помогает ученикам связаться с их семьями онлайн во время одного из тренингов по базовым навыкам работы с компьютером, которые она проводит в Женском центре для проживающих в городах беженцев в Нуакшоте, Мавритания.

Сами Будияки родом из Демократической Республики Конго, но много раз за свою жизнь подвергалась перемещению в связи с конфликтом. «Я находилась в школе, когда ворвалась [группа вооруженных людей]», — вспоминает она. «Я побежала к дому своего дяди, но лишь узнала, что дом уже захвачен солдатами».

Теперь она квалифицированный тренер. Она проводит занятия три раза в неделю и выступает в качестве представителя женщин-беженок, проживающих в Нуакшоте. «Я знаю, каково это, когда не знаешь, где твои родственники, и понимаю, насколько важно общаться с ними», — объясняет она. «Вот почему я решила стать тренером по информационным технологиям и помогать людям находить свои семьи».

[«Расширение возможностей женщин-беженок: По случаю Международного женского дня УВКБ ООН воздает должное силе и стойкости перемещенных женщин во всем мире»](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Беженцы с инвалидностью

Особые потребности беженцев с инвалидностью часто упускают из виду, особенно на ранних этапах чрезвычайных гуманитарных ситуаций. Лица с инвалидностью могут подвергаться дискриминации, эксплуатации, сексуальному и гендерно-обусловленному насилию. Их могут исключить из сферы предоставления услуг поддержки или у них могут быть трудности с доступом к соответствующим услугам. Дети с инвалидностью могут быть исключены из образовательного процесса. И дети, и пожилые люди с инвалидностью сталкиваются с большей опасностью насилия, пренебрежения, изоляции, эксплуатации, проблем со здоровьем и разделения семьи.

В [Заключении Исполнительного комитета №110 о беженцах с инвалидностью](#), принятом в 2010 году, эти проблемы рассмотрены более подробно.

- ▶ [Conclusion No. 110 \(LXI\) on refugees with disabilities and other persons with disabilities protected and assisted by UNHCR \[Заключение №110 \(LXI\) о беженцах с инвалидностью и других лицах с инвалидностью, находящихся под защитой и получающих помощь со стороны УВКБ ООН\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2010 г.
- ▶ [Working with Persons with Disabilities in Forced Displacement \[Работа с лицами с инвалидностью в условиях вынужденного перемещения\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.

Другие лица с особыми потребностями

Есть и другие искатели убежища и беженцы, которые могут нуждаться в целевых мерах реагирования в связи с их особыми потребностями. К ним можно отнести пожилых людей; лиц, пострадавших от пыток или сексуального и гендерно-обусловленного насилия (SGBV); лиц, переживших психологическую травму; жертв торговли людьми; людей, которые являются лесбиянками, геями, бисексуалами, трансгендерными лицами или интерсексуалами (ЛГБТИ); а также членов национальных, этнических, религиозных или языковых меньшинств в конкретной группе населения или ситуации.

- ▶ [Working with National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities and Indigenous Peoples in Forced Displacement \[Работа с национальными или этническими, религиозными и языковыми меньшинствами, а также с коренными народами в условиях вынужденного перемещения\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.

- ▶ [Working with Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender & Intersex Persons in Forced Displacement](#) [Работа с лесбиянками, геями, бисексуалами, трансгендерными и интерсексуальными лицами в условиях вынужденного перемещения], УВКБ ООН, 2011 г.
- ▶ [Protecting Persons with Diverse Sexual Orientations and Gender Identities](#) [Защита лиц с различной сексуальной ориентацией и гендерной идентичностью], УВКБ ООН, 2015 г.
- ▶ [Working with men and boy survivors of sexual and gender-based violence in forced displacement](#) [Работа с мужчинами и мальчиками, пострадавшими от сексуального и гендерно-обусловленного насилия в условиях вынужденного перемещения], УВКБ ООН, 2012 г.
- ▶ [Working with Older Persons in Forced Displacement](#) [Работа с лицами преклонного возраста в условиях вынужденного перемещения], УВКБ ООН, 2013 г.

2.4 Роль УВКБ ООН

Создание УВКБ ООН и его мандат

УВКБ ООН является вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. Управление было создано 1 января 1951 года с целью обеспечения международной защиты беженцев и совместного с правительствами поиска решений в отношении их затруднительного положения. По мере разрастания масштабов и сложности проблемы перемещения УВКБ ООН развивалось и приспосабливалось к ее решению.

Правовой основой для работы УВКБ ООН является его [Устав](#). В Уставе оговаривается, что работа УВКБ ООН носит исключительно неполитический, гуманитарный и социальный

Обязательства по отношению к лицам с инвалидностью

В Заключении №110 Исполнительного комитета УВКБ ООН о беженцах с инвалидностью содержится призыв к государствам и УВКБ ООН, в сотрудничестве с соответствующими партнерами, защищать беженцев с инвалидностью от всех форм дискриминации и помогать им, а также оказывать стабильную и надлежащую поддержку для удовлетворения их потребностей.

Рекомендованные меры:

- Обеспечить оперативное и систематическое выявление и регистрацию беженцев с инвалидностью, чтобы иметь возможность оценить их потребности в защите и помощи;
- Учитывать интересы беженцев с инвалидностью в рамках соответствующих политик и программ и обеспечить им доступ к услугам;
- Сообщать беженцам с инвалидностью информацию, уведомлять о процедурах, решениях и политике;
- Предоставить детям и молодежи с инвалидностью доступ к соответствующей защите, помощи и образованию;
- Учитывать интересы беженцев, женщин и девочек, с инвалидностью, в рамках программ, направленных на предотвращение и пресечение сексуального и гендерно-обусловленного насилия (SGBV) и других форм эксплуатации; и
- Обеспечить, чтобы у беженцев с инвалидностью были равные возможности в отношении долгосрочных решений, а также чтобы им была предоставлена соответствующая поддержка.

В Заключении подтверждается большое значение международного сотрудничества для улучшения условий жизни беженцев с инвалидностью, особенно в развивающихся странах, за счет своевременного и достаточного финансирования гуманитарной помощи и программ развития, а также других ресурсов.

характер. Устав был принят Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 году, в нем определяются функции Верховного комиссара. Они включают содействие заключению и ратификации государствами международных конвенций о защите беженцев (таких как Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года), а также осуществление мер, в том числе предложенных государствами, в целях улучшения положения беженцев и сокращения их количества. Согласно Уставу, УВКБ ООН также уполномочено призывать государства принимать беженцев на своей территории и получать от правительств информацию о количестве и положении беженцев, а также о законах и нормативных актах государств, касающихся беженцев.

С течением времени Генеральная Ассамблея ООН и Экономический и социальный совет ООН (ECOSOC) расширили сферу ответственности УВКБ ООН, включив в нее функции и группы, которые ранее не были предусмотрены Уставом. Теперь сфера ответственности УВКБ ООН распространяется на беженцев, которые добровольно вернулись на родину (репатриантов), лиц без гражданства и внутренне перемещенных лиц. Таким образом, сегодня мандат УВКБ ООН значительно шире, чем на момент его создания.

УВКБ ООН выросло из небольшого специализированного учреждения в организацию, насчитывающую 10 000 сотрудников и имеющую офисы в более чем 120 странах. До 2003 года мандат УВКБ ООН продлевался Генеральной Ассамблеей каждые три года. В 2003 году Генеральная Ассамблея продлила мандат УВКБ ООН «до тех пор, пока не будет решена проблема беженцев».

- ▶ [UNHCR's mandate in relation to assistance to refugees and other people of concern \[Мандат УВКБ ООН в отношении помощи беженцам и другим лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН\]](#), УВКБ ООН, 2015 г.
- ▶ [Примечание относительного мандата Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Управления](#), УВКБ ООН, 2013 г.

Дополнительную информацию о лицах без гражданства и внутренне перемещенных лицах (ВПЛ) можно найти в следующих документах:

- ▶ [Гражданство и безгражданство](#), Пособие для парламентариев №22, МПС и УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [Руководство по вопросам защиты лиц без гражданства](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [Internal Displacement: Responsibility and Action \[Внутреннее перемещение: Ответственность и действия\]](#), Пособие для парламентариев №20, МПС и УВКБ ООН, 2013 г.
- ▶ [Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons \[Руководство по вопросам защиты внутренне перемещенных лиц\]](#), Глобальный кластер по вопросам защиты, 2010 г.

Роль УВКБ ООН в предоставлении защиты беженцам и помощи беженцам

Мандат УВКБ ООН на предоставление *защиты* беженцам включает материальную помощь, что нередко дает возможность стране принять беженцев, поскольку снимает с нее часть финансовой нагрузки. Для беженцев большое значение имеет эффективная правовая защита, но также им необходимо иметь возможность удовлетворять основные потребности – жилье, продовольствие, вода, санитарные условия, медицинское обслуживание и образование. Помощь и защита взаимно дополняют друг друга.

Со временем УВКБ ООН все чаще призывали к предоставлению защиты и помощи в странах, где протекает конфликт. Эта тенденция началась в 90-х годах во время конфликтов на Балканах и в Африке – в районе Великих озер. Сегодня УВКБ ООН вовлечено в систему реагирования ООН почти на все сложные чрезвычайные ситуации.

Своевременные и эффективные гуманитарные операции возможны лишь в том случае, когда оказывающие помощь могут действовать беспрепятственно. В ситуациях конфликта все стороны конфликта должны уважать такие гуманитарные принципы, как гуманность, беспристрастность, нейтральность и независимость. К сожалению, во многих ситуациях гуманитарные принципы нарушались. Когда такие принципы не соблюдаются в полной мере, гуманитарные организации, в том числе УВКБ ООН, должны принимать трудные решения относительно уровня риска, который они готовы принять, стремясь охватить нуждающихся людей.

УВКБ ООН в странах мира

Около 90 процентов сотрудников УВКБ ООН работают на местах. Вместе с многочисленными партнерами они живут и работают рядом с беженцами в некоторых наиболее опасных, пустынных и отдаленных местах на земле. Они обеспечивают защиту и помощь в лагерях и поселениях беженцев, а также в городских районах; реагируют на чрезвычайные ситуации, перемещают беженцев дальше от границ для повышения их безопасности; обеспечивают женщинам-беженкам возможность участвовать в распределении продовольствия и социальных услуг; помогают в воссоединении разделенных семей; посещают пункты пересечения границы и центры содержания под стражей; а также консультируют правительства по проектам законов, политики и практики в отношении предоставления убежища. Сотрудники и партнеры УВКБ ООН все чаще работают в районах вооруженных конфликтов, где отсутствует или практически отсутствует эффективная государственная власть. Международное присутствие в небезопасных районах само по себе является одной из форм защиты и может служить мощным средством предотвращения злоупотреблений, но сопряжено с риском для персонала.

У УВКБ ООН есть офисы в столицах многих стран мира, Управление регулярно сотрудничает с министерствами иностранных и внутренних дел. Поскольку защита беженцев затрагивает многие сферы ответственности, УВКБ ООН часто сотрудничает с должностными лицами,

Что является беженцами согласно мандату УВКБ ООН?

Мандат УВКБ ООН распространяется на беженцев, согласно определению этого понятия в Уставе УВКБ ООН, Конвенции 1951 года и (или) Протоколе 1967 года, а также дополнительно в региональных документах о беженцах. Таким образом, согласно резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН и ECOSOC, а также практике государств и праву международных договоров была расширена компетенция УВКБ ООН в вопросах международной защиты, чтобы охватить лиц, которые находятся за пределами страны своей гражданской принадлежности или обычного места проживания и не могут или не желают вернуться из-за существования серьезной угрозы их жизни, физической неприкосновенности или свободе вследствие неизбирательного насилия или других обстоятельств, серьезно нарушающих общественный порядок.

Что такие «лица, подпадающие под сферу компетенции УВКБ ООН»?

«Лица, подпадающие под сферу компетенции УВКБ ООН» – это термин, используемый для обозначения всех лиц, в интересах которых уполномочено действовать УВКБ ООН. К числу лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, относятся:

- Беженцы
- Лица, по другим причинам нуждающиеся в международной защите
- Лица без гражданства
- Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) в определенных ситуациях, и
- Репатрианты, будь то бывшие беженцы или внутренне перемещенные лица (ВПЛ).

Как УВКБ ООН осуществляет свою наблюдательную функцию?

В отсутствие конкретного механизма, сходного с образованием договорных органов, контролирующих соблюдение других документов ООН по правам человека (см. также Главу 8), УВКБ ООН разработало множество способов осуществления своей наблюдательной функции, в том числе:

- Предоставление технической и оперативной помощи и услуг совместно с партнерами;
- Предоставление помощи государствам в разработке законов и политики в области предоставления убежища;
- Содействие соблюдению международных стандартов и мониторинг этих процессов;
- Взаимодействие с правительствами и судебными органами, в случае необходимости;
- Организация консультаций и конференций с целью углубления понимания и достижения консенсуса по проблемам защиты, например, Диалогов Верховного комиссара по проблемам защиты, которые ежегодно проводятся, начиная с 2007 года;
- Координация дискуссий/переговоров в целях активизировать реагирование и поиск решений в конкретных ситуациях перемещения;
- Работа по укреплению потенциала государств по качественному определению статуса беженца;
- Издание [Рекомендаций по вопросам предоставления международной защиты](#) и по вопросу о праве граждан определенных стран на получение статуса беженца;
- Предоставление информации и юридических консультаций лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН; и
- Разработка и помощь в реализации стратегий комплексных решений.

отвечающими за вопросы правосудия, иммиграции, прав человека, действия полиции и военных, за вопросы образования и социальные вопросы, а также с мэрами городов и другими местными органами власти. Кроме того, УВКБ ООН выступает в качестве полезного источника информации для парламентариев, подавая представления в парламентские комитеты касательно законодательства о беженцах, а также может информировать парламентариев о конкретных ситуациях с беженцами и по другим вопросам, вызывающим обеспокоенность.

Органы управления УВКБ ООН

Генеральная Ассамблея ООН избирает **Верховного комиссара ООН по делам беженцев** по представлению Генерального секретаря ООН, обычно сроком на пять лет. Верховный комиссар отчитывается перед Генеральной Ассамблеей ООН через Экономический и социальный совет (ECOSOC) и иногда приглашается для представления информации Совету Безопасности ООН.

Руководящим органом УВКБ ООН является **Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара (ExCom)**. Исполнительный комитет был создан ECOSOC в 1958 году и в настоящее время насчитывает более 100 государств-членов. Его основными задачами являются

утверждение бюджета и программ Верховного комиссара, консультирование Верховного комиссара по исполнению его (ее) уставных функций, в частности, в области международной защиты, а также проверка всех финансовых и административных аспектов деятельности организации. Члены Исполнительного комитета избираются ECOSOC. Исполнительный комитет проводит ежегодные пленарные заседания в течение недели в октябре в Женеве. В промежутке между ежегодными пленарными заседаниями регулярно созываются менее масштабные заседания постоянного комитета для осуществления работы этого органа.

Наблюдательная функция УВКБ ООН

Устав УВКБ ООН, Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года налагают на УВКБ ООН обязанность осуществлять наблюдение за реализацией международных документов о беженцах.

Согласно пункту 8 Устава УВКБ ООН, Верховному комиссару предоставляются полномочия по **осуществлению наблюдения за применением международных конвенций для защиты беженцев**. Согласно статье VIII Конвенции ОАЕ о беженцах, государства-участники обязаны сотрудничать с УВКБ ООН. В Европе наблюдательные функции УВКБ ООН отражены в законодательстве ЕС, в котором содержатся положения о проведении консультаций с УВКБ ООН по вопросам политики в области убежища. Наблюдательные функции УВКБ ООН также отражены в законах об убежище многих стран.

В соответствии со статьей 35 Конвенции и статьей II Протокола, государства-участники обязаны **сотрудничать с УВКБ ООН** при осуществлении его функций. Кроме того, государства-участники Конвенции 1951 года обязуются **предоставлять информацию о законах, нормативных актах и декретах**, которые они могут принять для обеспечения применения Конвенции.

Практика государств

Законодательство, обязывающее национальные органы власти сотрудничать с УВКБ ООН.

Среди множества стран, которые включили обязательство сотрудничать с УВКБ ООН в национальное законодательство, декреты или нормативные акты, можно назвать [Армению](#), [Бельгию](#), [Боснию и Герцеговину](#), [Венгрию](#), [Грузию](#), [Ирландию](#), [Камбоджу](#), [Киргизстан](#), [Республику Корея](#), [Литву](#), [Лихтенштейн](#), [Молдову](#), [Сербию](#), [Филиппины](#), [Черногорию](#). Кроме того, законодательство [Бельгии](#), [Венгрии](#), [Греции](#), [Ирландии](#), [Камбоджи](#), [Литвы](#), [Лихтенштейна](#), [Молдовы](#), [Словении](#), [Хорватии](#), [Черногории](#) и некоторых других стран конкретно предоставляет УВКБ ООН доступ к личным делам и решениям, касающимся ищущих убежища лиц и беженцев, обычно с согласия соответствующего лица. В [Бельгии](#), [Греции](#), [Грузии](#), [Канаде](#), [Республике Корея](#), [Южной Африке](#) и [Уганде](#) законодательство или декреты конкретно допускают участие УВКБ ООН в индивидуальных делах ищущих убежища лиц в апелляционной инстанции. В Европейском союзе [Директива о процедурах предоставления и лишения международной защиты](#) обязывает государства-члены: предоставлять УВКБ ООН доступ к искателям убежища, в том числе в местах содержания под стражей, на границе и в транзитных зонах; доступ к информации по индивидуальным ходатайствам о предоставлении убежища, о ходе процедуры и о принятых решениях при условии получения согласия на это искателя убежища; позволять УВКБ ООН представлять любым компетентным органам свои выводы по индивидуальным ходатайствам о предоставлении международной защиты на любом этапе процедуры.

2.5 Партнеры УВКБ ООН

УВКБ ООН работает с широким кругом партнеров – более 900 в 2016 году – включая правительства, межправительственные организации и учреждения ООН, другие международные органы и неправительственные организации (НПО).

Партнерские отношения УВКБ ООН с другими учреждениями ООН и межправительственными организациями

УВКБ ООН является частью сети органов, фондов, программ, специализированных учреждений и комиссий Организации Объединенных Наций. Ниже перечислены [родственные организаций ООН и основные области](#) взаимодействия с УВКБ ООН по вопросам, касающимся беженцев и репатриантов:

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Роль УВКБ ООН

Чтобы способствовать сотрудничеству государства с УВКБ ООН, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Поддерживать включение в законодательство обязательства о сотрудничестве властей с УВКБ ООН, в том числе путем обмена информацией и статистическими данными о беженцах в стране, а также предоставления информации о законах, нормативных актах и декретах, касающихся беженцев.
 - ✔ Поддерживать включение в законодательство положений, разрешающих УВКБ ООН доступ к искателям убежища и беженцам, где бы они ни находились, в том числе в случае их задержания или удержания на границе, а также положений, обеспечивающих ищущим убежища лицам и беженцам возможность обращения в УВКБ ООН.
 - ✔ Признать консультативную роль УВКБ ООН в национальных процедурах предоставления убежища и содействовать выполнению этой функции, в том числе, например, уведомляя УВКБ ООН о ходатайствах о предоставлении убежища, разрешая УВКБ ООН доступ к материалам индивидуального дела (с согласия заинтересованного искателя убежища), предоставляя УВКБ ООН возможность проводить консультации с органами, определяющими статус беженцев, и включая в национальное законодательство право УВКБ ООН представить собственные рекомендации по индивидуальным делам в первой инстанции или при рассмотрении апелляции.
 - ✔ В тех случаях, когда у УВКБ ООН имеются договоренности с организацией, действующей от его имени, обеспечить, чтобы сотрудничество распространялось на такую организацию. В зависимости от контекста целесообразно учесть сотрудничество с другими НПО, даже если они официально не работают от имени УВКБ ООН.
- Международная организация труда (**МОТ**) – программы, направленные на повышение самообеспечения и создание устойчивых источников средств к существованию беженцев в условиях интеграции и возвращения, а также на повышение мобильности рабочей силы и улучшение последствий миграции для беженцев.
 - Международная морская организация (**ИМО**) – содействие спасанию на море, в том числе искомых беженцев, в соответствии с международными обязательствами государств.
 - Детский фонд ООН (**ЮНИСЕФ**) – вопросы здравоохранения, питания и права детей на образование, вопросы защиты детей без сопровождения и воссоединения семей беженцев, разделенных во время бегства из страны.
 - Целевая группа ООН по осуществлению контртеррористических мероприятий (**СТИГ**) – сотрудничество в укреплении координации и согласованности усилий системы ООН по борьбе с терроризмом.
 - Программа развития ООН (**ПРООН**) – укрепление связей между гуманитарными программами и программами развития; долгосрочные решения, в том числе в ситуациях с беженцами, которые носят затяжной характер, интеграция и реинтеграция, сеть организаций Solutions Alliance (Альянс по поиску решений).
 - Управление ООН по координации гуманитарной деятельности (**ОСНА**) – координирует оказание помощи ООН в ситуациях гуманитарных кризисов, превышающих потенциальные возможности и мандат любого отдельного гуманитарного учреждения.
- Управление ООН по наркотикам и преступности (**UNODC**) – предотвращение и борьба с незаконным провозом беженцев и других лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, а также вопросы защиты жертв.
 - Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) – включение вопросов защиты прав человека в деятельность УВКБ ООН и включение лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, в деятельность УВКПЧ по установлению стандартов,

осуществлению мониторинга и реализации на местах; координация правозащитной деятельности в интересах групп или лиц, подпадающих под сферу компетенции обеих организаций; совместные программы обучения; вспомогательное или совместное участие в индивидуальных случаях.

- Фонд народонаселения (**UNPFA**) – удовлетворяет потребности в области репродуктивного здоровья; занимается вопросами профилактики заболеваний, передающихся половым путем, включая СПИД, и вопросами предотвращения сексуального насилия и защиты от него.
- Программа ООН по ВИЧ / СПИДу (**UNAIDS**) – объединяет опыт и ресурсы десяти организаций ООН – соучредителей Программы, включая УВКБ ООН – усиление профилактики ВИЧ, лечение, уход и поддержка; включение информации о СПИДе и других заболеваниях, передающихся половым путем, в медицинские услуги, обеспечиваемые УВКБ ООН.
- **Всемирный банк** – развитие и содействие возможностям получения средств к существованию и самообеспечения беженцев и репатриантов, а также льготному финансированию развития пострадавших общин.
- Всемирная продовольственная программа (**WFP**) – распределение продовольствия, в том числе в чрезвычайных ситуациях.
- Всемирная организация здравоохранения (**ВОЗ**) – укрепление здоровья, улучшение продовольственных, санитарных, гигиенических и экологических условий жизни беженцев и репатриантов.

УВКБ ООН тесно сотрудничает с другими учреждениями ООН в рамках инициативы «Единство действий», которая направлена на улучшение совместных действий ООН в вопросах развития, гуманитарной помощи и окружающей среды.

Еще одним важным партнером УВКБ ООН является Международная организация по миграции (**МОМ**) – межправительственное агентство по вопросам миграции. В 2016 году было принято соглашение о более тесных юридических и рабочих отношениях Организации Объединенных Наций и МОМ в качестве [связанной организации](#). МОМ действует в четырех направлениях

БАПОР и особый случай палестинцев

Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ

(БАПОР) основано в 1949 году для помощи тем палестинцам, которые были перемещены при создании государства Израиль. Сегодня в БАПОР, которое действует в Иордании, Ливане, Сирийской Арабской Республике, в секторе Газы и на Западном берегу реки Иордан, зарегистрировано около 5,2 миллиона палестинцев.

БАПОР считает палестинскими беженцами тех людей и их потомков, чьим обычным местом проживания в течение двух лет до начала военных действий 1948 года была Палестина, и которые потеряли свои дома и средства к существованию в результате этого конфликта. БАПОР не был предоставлен мандат по защите палестинских беженцев; косвенным образом эта обязанность была возложена на страны, в которых нашли убежище палестинские беженцы. Палестинцы, которые зарегистрированы в БАПОР и получают от него помощь, исключены из мандата УВКБ ООН. Однако палестинцы, которые находятся за пределами регионов, где работает БАПОР, подпадают под мандат УВКБ ООН.

Правовой статус палестинцев зависит как от даты их перемещения или даты перемещения их родителей, дедушек и бабушек, так и от места проживания в настоящее время. Около 850 000 палестинцев, оставшихся в новом государстве Израиль после 1948 года, и их потомки теперь имеют израильское гражданство. Неизвестно, сколько палестинцев получили гражданство стран за пределами Ближнего Востока. Среди арабских государств, принимающих палестинцев, только Иордания предоставила гражданство значительному числу палестинских беженцев. Статус остальных остался в лучшем случае неопределенным, и многие палестинцы находятся в очень сложной ситуации. (О ситуации палестинских беженцев в контексте убежища см. также Главу 6.5).

управления миграцией: миграция и развитие, облегчение миграции, регулирование миграции и реагирование на вынужденную миграцию. Сотрудничество УВКБ ООН и МОМ, которое началось во время создания обеих организаций в начале 1950-х годов, охватывает многие страны и виды деятельности.

УВКБ ООН сотрудничает также с Межпарламентским союзом (**МПС**), который выступает в качестве координатора всемирного межпарламентского диалога и работает в интересах мира, сотрудничества между народами и прочного установления представительной демократии.

На **региональном уровне** УВКБ ООН сотрудничает с такими организациями, как: Африканский союз, Организация американских государств, Совет Европы, Европейский союз, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Экономическое сообщество западноафриканских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Афро-азиатская консультативно-правовая организация, Организация Исламского сотрудничества и Лига арабских государств.

Партнерские отношения УВКБ ООН с Международным комитетом Красного Креста и Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца

Международный комитет Красного Креста (**МККК**) является ключевым субъектом в области обеспечения защиты. МККК является независимой, нейтральной организацией, которая работает над обеспечением гуманитарной защиты и помощи жертвам вооруженных конфликтов, многие из которых являются лицами, попадающими под сферу компетенции УВКБ ООН, и над содействием соблюдению международного гуманитарного права.

Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (**IFRC**) объединяет 190 национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. Федерация оказывает гуманитарную помощь людям, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций во всем мире. Во многих странах УВКБ ООН тесно сотрудничает с Федерацией и (или) с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца.

Партнерские отношения УВКБ ООН с неправительственными организациями

Партнерство с неправительственными организациями (НПО) лежит в основе выполнения мандата УВКБ ООН. Эти партнерские отношения основаны на принципах равенства, прозрачности, ориентирования на результаты, ответственности и взаимодополняемости и осуществляются в соответствии с рекомендациями, разработанными по результатам [Структурированного диалога Верховного комиссара](#) с Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (IFRC) и НПО. Этот Диалог направлен на построение стратегических взаимоотношений, основанных на доверии, и выявление приоритетных областей, в которых можно повысить эффективность партнерства УВКБ ООН – IFRC – НПО, особенно на местном уровне.

Сотрудничество с НПО, особенно с национальными неправительственными организациями, чрезвычайно важно для реагирования на потребности населения, затронутого перемещениями и конфликтами. В настоящее время УВКБ ООН работает с более чем 700 НПО в качестве финансируемых партнеров.

Партнерские отношения обеспечивают исключительное присутствие УВКБ ООН на местах. Три четверти неправительственных организаций-партнеров УВКБ ООН представляют собой местные организации, обладающие как местным опытом, так и возможностью оперативно приступить к работе в чрезвычайных ситуациях. НПО также эффективно выступают в поддержку защиты и мобилизации ресурсов.

2.6 Поддержка и финансирование защиты беженцев и деятельности УВКБ ООН

Для удовлетворения жизненно важных потребностей беженцев в чрезвычайных ситуациях, установления справедливых и эффективных процедур предоставления убежища, обеспечения защиты женщин, мужчин, мальчиков и девочек, а также для оказания помощи беженцам в возвращении на родину или интеграции в принимающие сообщества необходимы значительные средства. Потребности беженцев намного превосходят имеющиеся ресурсы. Это особенно характерно для развивающихся стран, принимающих большую часть всех беженцев в мире.

Парламентарии играют ключевую роль в распределении бюджетных ассигнований и могут помочь обеспечить наличие необходимых ресурсов, как на национальном уровне, так и в форме поддержки деятельности УВКБ ООН, других агентств ООН и НПО – партнеров.

Выделение средств на защиту беженцев на национальном уровне

Парламентарии могут побуждать свои правительства к планированию и выделению средств на национальные учреждения, процедуры и программы для удовлетворения потребностей ищущих убежища лиц и беженцев. Конечно, оценить все расходы на защиту беженцев может быть сложно. Всякий раз, когда страна принимает беженцев, она вносит очень конкретный вклад, например, путем выделения земельных участков под лагеря беженцев или предоставления беженцам доступа к национальным медицинским, образовательным и другим услугам.

В дополнение к финансированию национальных механизмов защиты беженцев некоторые правительства могут оказывать финансовую или техническую поддержку странам, принимающим большие группы беженцев, или принимать беженцев в рамках программ переселения. Все эти различные формы международной солидарности являются важным вкладом в защиту беженцев.

Выделение средств для УВКБ ООН

УВКБ ООН – одно из немногих учреждений ООН, которое почти полностью зависит от добровольных взносов на финансирование его деятельности. Менее одного процента своего годового бюджета УВКБ ООН получает от Организации Объединенных Наций; остальное вносят государства, частные лица и другие доноры из частного сектора, например фонды и корпорации.

УВКБ ООН ежегодно представляет свои бюджетные потребности в документе под названием «Глобальный призыв» и проводит регулярные консультации с донорами о приоритетах, реализации программы и результатах. УВКБ ООН публикует ежегодный «Глобальный отчет» и предоставляет информацию донорам на веб-сайте [Global Focus](#).

УВКБ ООН получает взносы от многих правительств, межправительственных организаций, НПО, частных лиц, фондов и корпораций, но около 95 процентов общих средств УВКБ ООН предоставляют менее чем 20 доноров. УВКБ ООН постоянно работает над расширением круга доноров, привлекает пожертвования от более широкого круга стран и из частного сектора. НПО-партнеры также помогают обращаясь с публичными призывами от имени УВКБ ООН.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Поддержка и финансирование защиты беженцев и деятельности УВКБ ООН

В целях содействия финансированию защиты беженцев и оказания поддержки деятельности УВКБ ООН, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Выступать в поддержку национальных бюджетных ассигнований для удовлетворения потребностей беженцев при приеме, включая медицинские, образовательные и другие услуги; введения справедливых и эффективных процедур предоставления убежища; помощи в мероприятиях по поиску долгосрочных решений.
- ✔ Поощрять включение беженцев в процесс планирования и бюджетирования национального развития, в том числе в работу, связанную с Целями устойчивого развития, что облегчит разработку программ, направленных на удовлетворение потребностей беженцев, и позволит избежать создания параллельных структур.
- ✔ Призывать правительство делать взносы на деятельность УВКБ ООН (если это не делается), поскольку работа УВКБ ООН зависит от добровольных взносов.
- ✔ Если страна уже является донором УВКБ ООН, выступать за увеличение взноса и настоятельно призывать к положительным и быстрым ответам на просьбы о финансировании в случае чрезвычайных ситуаций с беженцами.

УВКБ ООН полагается на сообщество доноров, чтобы иметь возможность оперативно реагировать на чрезвычайные ситуации. Работая со странами, принимающими беженцев, УВКБ ООН устанавливает стратегию донорских отношений уже в первые дни новой чрезвычайной ситуации и поддерживает ее в течение всей операции. Но в последние годы рекордное количество людей было вынуждено покинуть свои дома, и щедрость принимающих стран находится на пределе. Вызывает беспокойство углубление разрыва между потребностями и ресурсами, предоставляющимися для работы УВКБ ООН. В случае дефицита средств необходимо будет свернуть программы, потенциально спасающие жизни. В наибольшей мере это затрагивает ситуации, связанные с перемещением, которые носят затяжной характер и больше не находятся в центре внимания СМИ.

Имеет значение как количество, так и качество финансирования: его предсказуемость, гибкость и своевременность. Заблаговременная и предсказуемая финансовая поддержка помогает УВКБ ООН планировать свои операции, а гибкое финансирование позволяет УВКБ ООН эффективно использовать имеющиеся финансовые ресурсы. Поэтому УВКБ ООН рекомендует донорам *не* делать их взносы целевыми. Если взносы должны быть целевыми, предпочтительно, чтобы они имели более широкое целевое назначение – для региона или ситуации. Это позволит Верховному

комиссару перенаправить средства в случае возникновения новых потребностей или разрешения кризисных ситуаций с беженцами, тем самым обеспечивая быстрое реагирование, которого ожидают правительства, общественность и беженцы.

« Исполнительный комитет призывает государства на своевременной и предсказуемой основе направлять средства для гибкого использования или нецелевые средства, что позволит УВКБ ООН выполнять свой мандат по защите и поиску решений при одновременном реагировании на гуманитарные ситуации».

[Заключение №112 \(LXVII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений](#), 2016 г.

Функции и обязательства по защите беженцев: Что могут сделать парламентарии

Чтобы государства, УВКБ ООН и другие субъекты могли выполнять свои обязательства по защите беженцев, парламентарии, в дополнение к рекомендациям, сделанным в конце Главы 1, могут:

Контролировать действия своего правительства

- Вы можете осуществлять контроль за деятельностью правительства по применению Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года и выполнению других международных обязательств, в том числе требуя проведения парламентского расследования в ситуациях, вызывающих обеспокоенность, поддерживая работу национальных правозащитных учреждений, омбудсменов и НПО, занимающихся проблемами беженцев, а также посещая поселения и лагеря беженцев, чтобы лично ознакомиться с ситуацией.

Учитывать возрастные и гендерные аспекты, а также особенности многообразия групп беженцев

- Вы можете обеспечить, чтобы в стратегиях и законах, принятых для решения проблем беженцев, учитывались возрастные и гендерные аспекты, а также особенности многообразия беженцев и лиц, ищущих убежища, с уделением особого внимания лицам, подвергающимся опасности: детям, женщинам и девочкам, лицам с инвалидностью и другим лицам с особыми потребностями.

Выступать от имени отдельных беженцев и лиц, ищущих убежища

- Вы можете принимать меры в поддержку отдельных беженцев и искателей убежища, чтобы обеспечить их защиту в соответствии с обязательствами государства. Ваше внимание к конкретным случаям могут привлечь СМИ, избиратели или другие организации, например школы или медицинские учреждения. В таких случаях вы, возможно, пожелаете довести свои опасения до сведения соответствующих органов, призвать к проведению расследования в отношении конкретных проблем или заявлений, а также присоединиться к следующим инициативам, обеспечивающим (например): чтобы отдельных искателей убежища и беженцев не возвращали туда, где им угрожает опасность; чтобы они не содержались ошибочно под стражей; чтобы они получили соответствующую помощь или могли воссоединиться с членами семьи без неоправданной задержки.

Поощрять сотрудничество с УВКБ ООН и способствовать выполнению его наблюдательной функции

- Вы можете обеспечить, чтобы правительство предоставляло УВКБ ООН информацию о количестве и положении беженцев (и ищущих убежища лиц) на территории страны, а также о действующих законах, постановлениях и декретах, касающихся беженцев (и ищущих убежища лиц) в соответствии с Конвенцией 1951 года.
- Вы можете попросить УВКБ ООН высказать свое мнение по вопросам, связанным с защитой беженцев, в том числе касательно предлагаемых или находящихся на рассмотрении законов, судебных дел и политических решений.
- При необходимости вы можете призвать правительство предоставить УВКБ ООН доступ к беженцам (и лицам, ищущим убежища), в том числе путем включения положения о предоставлении такого доступа в национальное законодательство.

Обеспечить достаточное и гибкое финансирование и поддержку

- Вы можете поддержать выделение достаточного объема средств структурам, занимающимся защитой беженцев в вашей стране, и рассмотреть возможность предоставления средств УВКБ ООН.
- Вы можете поддержать разработку государственной политики, позволяющей обеспечить гибкое и оперативное реагирование на ситуации с беженцами, направленное на защиту и поиск решений.
- Вы можете поддержать инициативы по укреплению международного сотрудничества и солидарности со странами, принимающими большое число беженцев, особенно в ситуациях, которые носят затяжной характер. (О международном сотрудничестве, распределении нагрузки и ответственности в ситуациях массового притока беженцев и ищущих убежища лиц см. также в Главе 5.4).

Глава 3

Присоединение к международным документам по защите беженцев и создание государственных систем убежища



© UNHCR/Jean-Marc Ferré

3.1 Введение

Проблема беженцев – одна из проблем действительно глобального масштаба, которая затрагивает не только миллионы людей во всем мире, но также политику и практику фактически каждой страны. По мнению УВКБ ООН и Межпарламентского союза (МПС), для решения этой проблемы важно расширить базу государственной поддержки Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 года. Это поможет сделать защиту беженцев более универсальной по сфере применения и более последовательной по содержанию, а также справедливо распределить ответственность за заботу о беженцах.

Наряду с присоединением к основным документам международного законодательства о беженцах, создание национальных систем убежища позволяет государствам предсказуемо реагировать на притоки беженцев и ограничить возможности для злоупотреблений.

Таким образом, в этой Главе рассматриваются следующие вопросы:

- Присоединения к основным международным документам, защищающим беженцев, в том числе ответы на некоторые часто задаваемые вопросы о присоединении; и
- Процесс и элементы, связанные с разработкой государственных систем убежища, а также основные компоненты национального законодательства, регулирующего вопросы убежища.

3.2 Присоединение к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу 1967 года

Присоединение к этим международным документам помогает наладить взаимопонимание между государствами по вопросам защиты беженцев, повышает предсказуемость и подотчетность на международном уровне, а также свидетельствует о поддержке принципа международной солидарности, лежащего в основе режима защиты беженцев.

МПС и Исполнительный комитет УВКБ ООН неоднократно обращались к неприсоединившимся странам с призывом присоединиться к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу к ней. По состоянию на начало 2017 года участниками одного или обоих документов было 148 государств.

« Исполнительный комитет ... призывает государства, которые еще не сделали этого, рассмотреть вопрос о присоединении к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., а также к другим соответствующим применимым региональным документам и/или рассмотреть вопрос о снятии ограничений или оговорок в целях обеспечения максимального широкого применения содержащихся в них принципов в отношении защиты».

[Заключение №103](#) (LVI) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 2005 г.

Часто задаваемые вопросы о присоединении:

❓ Способствует ли присоединение притоку беженцев в страну?

Не существует доказательств, которые подтверждали бы эти опасения. Беженцы ищут безопасности, и подавляющее их большинство остается в странах-соседах страны происхождения. Некоторые из крупнейших в мире групп беженцев находятся в странах, не присоединившихся к международным документам о беженцах.

❓ Может ли страна, не подписавшая Конвенцию 1951 года, отказать в допуске лицу, ищущему защиты?

Нет. Принцип *недопущения высылки*, согласно которому запрещается возвращение беженца на территорию, где его жизни или свободе угрожает опасность, является нормой обычного международного права. В связи с этим он имеет обязательную силу для всех государств, независимо от их присоединения к Конвенции 1951 года или Протоколу 1967 года.

❓ Каковы затраты государства по присоединению?

Само по себе присоединение не требует каких-либо затрат или расходов. Конечно, имеются расходы, связанные с созданием государственных систем убежища и приемом беженцев. Эти расходы возникают независимо от присоединения государства

Присоединение к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года: Почему это важно?

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года – это единственные глобальные правовые документы, которые прямо направлены на защиту беженцев. Когда государство присоединяется к Конвенции и (или) Протоколу к ней, это:

- Подтверждает и укрепляет универсальный характер международного законодательства о беженцах посредством принятия обязательства обращаться с беженцами в соответствии с международно признанными стандартами;
- Помогает избежать разногласий между государствами – в связи с признанием того, что предоставление убежища является не враждебным жестом, а мирным, гуманитарным и правовым актом, и страна происхождения беженца должна рассматривать его как таковой;
- Подчеркивает готовность государства сотрудничать с международным сообществом и УВКБ ООН в поиске решений проблем беженцев;
- Сигнализирует о готовности государства разделить обязанности по защите беженцев и тем самым помогает УВКБ ООН мобилизовать международную поддержку защиты беженцев.

основе. Во многих странах беженцы могут обратиться за получением гражданства по истечении определенного периода времени. Однако предоставляемая в соответствии с Конвенцией 1951 года защита не является автоматически постоянной. Лицо может перестать быть беженцем, если прекращают существовать условия, приведшие к тому, что он стал беженцем.

❓ Что делать, если местное население выражает обеспокоенность по поводу присоединения?

Парламентарии могут способствовать устранению проблем, которые возможно вызваны неверными представлениями о Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года. В этих документах предусматривается правовая база, в рамках которой страна может строить собственную политику в отношении беженцев. В отсутствие такой правовой базы существует риск ситуативных, дискреционных мер реагирования.

Проблемы с местными сообществами чаще возникают в тех случаях, когда у беженцев нет официального правового статуса. Государству лучше разработать разумную политику в отношении беженцев *прежде*, чем придется справляться с чрезвычайными ситуациями. Политика, поспешно разрабатываемая в кризисной ситуации, часто наносит ущерб интересам государства.

- ▶ [The 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol \[Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.

к международным договорам о защите беженцев. Однако присоединение свидетельствует о приверженности государства международным стандартам, что может помочь государству, в сотрудничестве с УВКБ ООН, мобилизовать международное финансирование и другую поддержку для распределения нагрузки и ответственности.

❓ Должно ли государство-участник предоставлять беженцам землю, жилье или работу?

В общем, Конвенция и Протокол направлены на обеспечение равного отношения к лицам, признанным беженцами, и к другим законно пребывающим в стране иностранцам, в плане приобретения имущества, трудоустройства и жилья. Что касается образования, беженцев следует рассматривать наравне с гражданами страны.

❓ Означает ли присоединение, что беженцы останутся в стране на постоянной основе?

Лицу, которое признано беженцем, государство обычно предоставляет разрешение на проживание, позволяющее ему (ей) оставаться в стране на долгосрочной или постоянной

3.3 Создание государственных систем убежища

Создание национальной системы убежища помогает государству управлять прибытием лиц, утверждающих, что они нуждаются в международной защите, и позволяет ищущим убежища лицам и беженцам пользоваться правами, предоставленными им согласно международному праву.

В зависимости от конкретных условий наиболее целесообразным подходом может стать присоединение к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу 1967 года с последующим принятием соответствующего национального законодательства и созданием необходимых институтов. При других обстоятельствах, возможно, предпочтительнее сначала разработать национальное законодательство и создать соответствующие институты для защиты беженцев на основе принципа недопущения высылки (*non-refoulement*) и других обязательств согласно международному законодательству о правах человека, с последующим присоединением к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу 1967 года как последним шагом в этом процессе.

Элементы государственной системы убежища

Создание государственной системы убежища предполагает **разработку правовой базы и соответствующей политики, стратегий и планов действий**, что позволит правительству выполнить свои международные обязательства по отношению к ищущим убежища лицам и беженцам.

Правовая база устанавливает механизмы, разрешающие доступ на территорию государства лиц, ищущих защиты, без какой-либо дискриминации, а также механизмы справедливой и эффективной оценки их ходатайств о предоставлении убежища. В этой правовой базе определяется, что необходимо для осуществления ищущими убежища лицами и беженцами своих прав, а также для соответствующего отношения к ним, в том числе для уделения внимания лицам с особыми потребностями. Национальное законодательство и политика в отношении убежища должны быть сформулированы справедливо и с учетом многообразия групп ищущих убежища лиц.

В справедливой и эффективной государственной системе убежища центральное место занимает концепция **верховенства права**. Системы защиты, основанные на принципе верховенства права, дают правовую определенность при применении правил, а также

Что парламентарии могут сделать в отношении присоединения

- Если ваше государство еще не присоединилось к Конвенции 1951 года и (или) Протоколу 1967 года, вы можете предпринять действия, способствующие присоединению. Ниже описан правовой процесс присоединения к этим международным документам.
- Если в парламент внесен вопрос о ратификации или присоединении, то, после получения необходимой информации, проголосуйте в поддержку ратификации или присоединения.
- Если правительство уже подписало Конвенцию 1951 года и Протокол 1967 года, но процесс ратификации был отложен, парламентариям рекомендуется:
 - использовать парламентскую процедуру, чтобы подать запрос о причинах затягивания процесса ратификации, а также способствовать ускорению правительством этого процесса; и
 - использовать свое право законодательной инициативы, чтобы подать законопроект по этому вопросу.
- Если правительство выступает против ратификации или присоединения, рассмотреть возможность:
 - выяснения причин
 - использования своего права законодательной инициативы, чтобы подать законопроект по этому вопросу; и
 - оказания помощи в устранении сомнений и недоразумений.

Вопросы о процессе присоединения

❓ Как присоединиться к Конвенции 1951 года?

Государство может присоединиться к Конвенции 1951 года в любое время путем депонирования «акта о присоединении» у Генерального секретаря ООН. Акт о присоединении должен быть подписан главой государства или правительства, или министром иностранных дел. Обычно его передают через представительство присоединяющейся страны в Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Типовой акт о присоединении к Конвенции 1951 года приведен в Приложении 1.

❓ Как присоединиться к Протоколу 1967 года?

Государства, желающие присоединиться к Протоколу 1967 года, следуют процедуре, аналогичной процедуре присоединения к Конвенции 1951 года. Присоединение к Протоколу 1967 года означает, что государство соглашается применять положения Конвенции 1951 года без каких-либо временных или географических ограничений, если только в отношении последних государство не придерживается значения, указанного в п. (а) статьи 1В(1) Конвенции 1951 года. Типовой акт о присоединении к Протоколу приведен в Приложении 2.

❓ Может ли государство присоединиться одновременно к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года?

Да. Фактически, с 1967 года большинство государств так и поступили. Сегодня не имеет смысла присоединяться только к Конвенции 1951 года, поскольку определение «беженец» в статье 1А распространяется только на лиц, которые бежали из своих стран в результате событий, произошедших до 1951 года. При одновременном присоединении к обоим документам временное ограничение «события, произошедшие до 1951 года» не применимо. Тем не менее, согласно статье 1В(1) Конвенции 1951 года государства должны по-прежнему делать официальное заявление касательно географической сферы применения определения «беженец».

❓ Что происходит в ситуациях правопреемства государства?

Если государства распались или были разделены, то новое государство (государства), в принципе, связано(ы) договорами, участником которых было государство-предшественник. Соответственно, новое государство (государства) должно(ы) уведомить Генерального секретаря ООН как депозитария Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года о своем

правопреемстве в отношении этих договоров. Типовые акты о правопреемстве приведены в Приложениях 3 и 4.

❓ Может ли государство принять оговорки к Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года?

В принципе, во время ратификации или присоединения оговорки допускаются. Однако в соответствии с международным правом любая оговорка должна быть совместима с предметом и целью договора. Кроме того, в соответствии со статьей 42 Конвенции 1951 года не допускаются оговорки к некоторым основным положениям Конвенции, а именно:

- статья 1 (определение «беженец»)
- статья 3 (недопущение дискриминации)
- статья 4 (свобода религии)
- статья 16(1) (право обращения в суд)
- статья 33 (недопущение высылки (*non-refoulement*)) и
- статьи 36–46 (заключительные статьи).

При присоединении к Протоколу 1967 года могут быть сделаны оговорки к любой статье Конвенции 1951 года, за исключением указанных выше статей. Не допускаются оговорки к статье II Протокола 1967 года, касающейся сотрудничества с УВКБ ООН.

Вместо принятия оговорки государства могут сделать «заявление о толковании». Такие заявления не изменяют юридического действия какого-либо положения, а выражают понимание государством отдельных аспектов документа.

❓ Можно ли отозвать сделанные ранее оговорки?

Да. Со временем и с учетом изменения обстоятельств многие государства отозвали оговорки, сделанные во время присоединения к этим международным документам. Более того, с 2000 года это сделали восемь государств.

Создание государственной системы убежища: Почему это важно?

Создание государственной системы убежища имеет большое значение, поскольку:

- Является частью осуществления государством своего суверенитета;
- Лица, ищущие убежища, и беженцы имеют право на защиту и помощь;
- Подтверждает принцип, согласно которому предоставление убежища не является недружественным актом;
- Демонстрирует, что государство серьезно относится к своим международным и региональным обязательствам по отношению к лицам, ищущим убежища, и беженцам;
- Позволяет избегать ситуативного реагирования, особенно в чрезвычайных ситуациях, и дает возможность государствам реагировать предсказуемо, скоординированно и комплексно, с привлечением всех соответствующих участников;
- Позволяет государствам проводить различие между теми лицами, в отношении которых у них есть обязательства по предоставлению защиты, и другими лицами, включая тех, кто пытается злоупотреблять системой; и
- Может повысить обоснованность и объективность мер, принимаемых правительствами в отношении

ищущих убежища лиц и беженцев, что, в свою очередь, будет способствовать внутреннему и международному сотрудничеству, а также поддержке мер реагирования в области защиты.

Законодательство об убежище: Основные цели

При подготовке или пересмотре законодательства парламентарии должны учитывать основные цели законов об убежище:

- Определить лиц, которые соответствуют критериям предоставления международной защиты согласно Конвенции 1951 года либо применимым региональным документам;
- Обеспечить четкую основу для прав и обязанностей ищущих убежища лиц и беженцев;
- Обеспечить эффективное разделение труда и ответственности между разными исполнителями (например, центральными и местными органами власти, организациями, занимающимися гуманитарной деятельностью и вопросами развития);
- Предусмотреть и обеспечить стабильное финансирование; и
- Обеспечить правовую базу, в рамках которой могут быть реализованы долгосрочные решения.

подотчетность, справедливость и прозрачность. Они построены на правовых и политических принципах, которые соответствуют международным стандартам, и управляются беспристрастными и надлежащим образом подготовленными должностными лицами, поддерживаются действующими судебными органами и другими структурами подотчетности. Эти системы особенно важны во время кризисов.

Гражданское общество, правовое сообщество, УВКБ ООН, а также сами искатели убежища и беженцы играют важные роли, сотрудничая с государствами с целью выявления проблем, разработки потенциальных мер реагирования и повышения подотчетности.

Процесс создания государственной системы убежища

Создание государственной системы убежища – это комплексный процесс, который включает не только разработку законодательства. Хотя парламентарии должны знать, как наиболее целесообразно можно применить законодательство в контексте убежища, опыт показывает, что в наиболее эффективных системах используется комбинация инструментов, т.е. законов, политики, стратегий, планов действий, и соответствующих институтов.

Системы, законы, политика, стратегии и планы действий: В чем различие?

Государственная система убежища представляет собой совокупность стратегий, законов, политики и планов действий в сочетании с необходимыми ресурсами и институтами, которые формируют меры, принимаемые государством в отношении ищущих убежища лиц и беженцев.

В **стратегиях** излагаются основные цели, задачи и ожидаемые результаты, которые будут служить руководством в процессе разработки соответствующих инструментов (законов, политики и планов). Как правило, стратегии разрабатываются исполнительными органами власти, и в них «закрепляются» меры реагирования страны на ситуации, связанные с беженцами. В некоторых случаях возможно проведение консультаций с парламентом.

Законы, принятые парламентом, являются основой государственной системы и наиболее подходящим способом предусмотреть обязательства, непосредственно вытекающие из международных правовых документов.

Более подробная информация приведена далее во вставке «Основные элементы национального законодательства о беженцах».

Политика обычно разрабатывается исполнительными органами власти и может утверждаться парламентом. Утверждение политики может предшествовать разработке законодательства, либо в ней может быть представлено руководство по реализации принятых законов. Политика преимущественно касается:

- Процессов принятия решений, а также показателей и факторов, которые следует принимать во внимание;
- Механизмов координации, т.е. каналов, которые должны быть использованы для решения конкретных проблем;
- Практических рекомендаций или процедур.

Планы действий связаны с реализацией на практике.

В них излагаются конкретные обязанности и задачи, которые в конкретной ситуации возлагаются на разных исполнителей на национальном и местном уровне. Планы действий обычно разрабатываются государственными ведомствами и особенно хорошо подходят для реагирования на чрезвычайные ситуации.

Законодательство об убежище: Какой подход работает лучше?

При разработке законодательства об убежище важно рассмотреть вопрос о том, следует ли разрабатывать **один комплексный закон** либо вносить изменения путем принятия **ряда поправок к существующему законодательству**. Этот вопрос лучше рассматривать на этапе разработки политики, но парламентарии должны знать о плюсах и минусах каждого подхода.

- Один комплексный документ уменьшает вероятность возникновения пробелов и упрощает разработку политики, поскольку все вопросы рассматриваются централизованно.
- Децентрализация реформ посредством принятия изменений к ряду законов позволяет лучше использовать опыт, накопленный разными ведомствами, и может облегчить обеспечение политической поддержки. Однако это может создавать координационные проблемы и в процессе реализации отвлекать внимание от конечных результатов для искателей убежища и беженцев.

Наиболее удачным может оказаться смешанный подход, когда основные принципы и институциональные структуры будут определены в общем законе, а также будут приняты необходимые целевые поправки к действующему законодательству с целью обеспечения лучших результатов для искателей убежища и беженцев. Например, распределение ответственности за обеспечение приема беженцев может быть отражено в законе об убежище, а в специальном законодательстве о приеме беженцев можно предусмотреть более подробное описание конкретных функций ответственных органов.

Важно регулярно **пересматривать и обновлять** законодательство об убежище, чтобы не допустить чрезмерного усложнения и обеспечить возможность решения современных проблем.

3.4 Национальные законы и политика: основа государственных систем убежища

Принятие законов об убежище занимает центральное место в создании государственной системы убежища и позволяет эффективно реализовывать положения Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Кроме того, необходимо обеспечить, чтобы национальная система убежища учитывала особые правовые традиции и ресурсы государства.

В то время, когда многие правительства предлагают законы или предпринимают административные меры, направленные на установление более жесткого контроля над иммиграцией и (или) на решение проблем национальной безопасности, следует уделить особое внимание обеспечению включения в нормативно-правовую базу принципов защиты беженцев в полном объеме.

Это справедливо также для законов о высылке, экстрадиции, гражданстве, уголовного кодекса, а также для законодательства по целому ряду вопросов, начиная с доступа к медицинским услугам, жилью и трудоустройству и заканчивая вопросами защиты детей и торговли людьми. Все эти области законодательства могут оказывать влияние на осуществление своих прав ищущими убежища лицами и беженцами.

Основные элементы национального законодательства о беженцах

Прежде чем приступить к процессу разработки, рассмотрения и утверждения законодательства о защите беженцев, парламентарии, возможно, пожелают рассмотреть его основные элементы вместе с основными международными законами и стандартами, которые указаны далее курсивом. Все эти вопросы более подробно рассмотрены в отдельных главах настоящего Руководства.

Соответствие критериям защиты беженцев: определение «беженец», исключение и прекращение статуса беженца

Статьи 1А и 1В Конвенции 1951 года; статьи 1(1), 1(2) и 1(3) Конвенции ОАЕ 1969 года; [Картагенская декларация](#); [Заключение №103 \(LVI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о предоставлении международной защиты, в том числе с помощью вспомогательных форм защиты](#)

- В национальном законодательстве следует отразить определение «беженец», которое содержится в Конвенции 1951 года/Протоколе 1967 года, в идеале – дословно. В африканских государствах – участниках Конвенции ОАЕ 1969 года следует использовать более широкое

региональное определение Конвенции ОАЕ, в то время как в Латинской Америке следует использовать определение, рекомендованное в Картагенской декларации. (См. Главы 1.2, 1.3 и 6.4).

- В государствах за пределами Африки следует рассмотреть возможность указать в национальном законодательстве, что лица, спасающиеся бегством от ситуаций неизбирательного насилия, массовых нарушений прав человека или других событий, серьезно нарушающих общественный порядок, могут соответствовать критериям получения статуса беженца, по примеру Конвенции ОАЕ 1969 года и рекомендаций Картагенской декларации. В качестве альтернативы можно предусмотреть вспомогательные формы защиты. (См. Главу 6.7).
- В соответствии с Конвенцией 1951 года/Протоколом 1967 года определенные категории беженцев исключаются из сферы международной защиты. С одной стороны, это касается беженцев, которые не нуждаются в защите согласно Конвенции, а с другой стороны – тех лиц, которые считаются не заслуживающими защиты. Эти категории рассматриваются в статье 1D (первый абзац), статьях E и F Конвенции 1951 года. Для рассмотрения этих сложных вопросов рекомендуется принять дословную формулировку Конвенции 1951 года. (См. Главы 6.5 и 6.6).

- Положения, определяющие условия прекращения статуса беженца, также составляют часть этих критериев. Положения о прекращении содержатся в статье 1С Конвенции 1951 года и в статье 1(4) Конвенции ОАЕ 1969 года. Поскольку перечень положений о прекращении является исчерпывающим, они также должны быть включены в национальное законодательство дословно. (См. Главу 7.13).

Другие определения

- Определение лица, ищущего убежища, должно включать любое лицо, которое выражает желание получить убежище или опасения в отношении своей безопасности в случае возвращения в страну происхождения, независимо от того, было ли подано официальное ходатайство и от того, как выражаются эти опасения. (См. Главу 7.5 – Регистрация и рассмотрение ходатайств).
- В соответствии с Конвенцией о правах ребенка в законодательстве следует использовать термин «ребенок», а не «несовершеннолетний». (См. в Главе 1.4 – Конвенция о правах ребенка: Как она защищает беженцев).
- Определение «ребенок без сопровождения и разлученный с семьей» должно соответствовать определению, используемому Комитетом по правам ребенка. (См. в Главе 1.4 – Ребенок, ребенок без сопровождения или ребенок, разлученный с семьей: Что означают эти термины?).
- Определение «семья» должно включать, как минимум, супруга, несовершеннолетних детей и несовершеннолетних братьев и сестер, в том числе приемных детей, усыновленных законно или по обычаю, а также других лиц, которые состоят в социальных, экономических или эмоциональных отношениях и проживали в том же домохозяйстве, что и лицо, ищущее убежища/беженец. Следует понимать, что семьи включают не только юридически признанных супругов, в том числе супругов одного пола, но и пары, проживающие в браке по нормам обычного и общего права, образующие подлинную и стабильную семейную ячейку. (См. в Главе 8.3 – Право на семейную жизнь, в том числе на единство семьи).

Недопущение дискриминации и права человека

Статьи 3 и 5 Конвенции 1951 года; статья IV Конвенции ОАЕ 1969 года; статья 2 Всеобщей декларации прав человека; статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR); Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ICERD); статья 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), статья 2 Конвенции о правах ребенка (CRC); статьи 3–5 Конвенции о правах инвалидов (CRPD). Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № № 15, 22, 80, 85, 93, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 110

- Предварительные положения должны содержать общую гарантию применения законодательства без какой-либо дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку.
- Важно обеспечить, чтобы в законодательстве не было положений, которые позволяли бы органам власти предпринимать какие-либо действия, дискриминирующие беженцев или лиц, ищущих убежища. (См. Главу 8.2 – Принцип недопущения дискриминации).

Роль УВКБ ООН

Статья 35 Конвенции 1951 года; статья II Протокола 1967 года; статья VIII Конвенции ОАЕ 1969 года

- Следует включить в законодательство конкретные положения о сотрудничестве с УВКБ ООН и содействии выполнению им наблюдательной функции, в том числе путем предоставления информации и данных о положении беженцев в стране, о реализации соответствующих международных договоров о беженцах, а также обо всех законах, нормативных актах и декретах, касающихся беженцев. (См. Главу 2.4 – Роль УВКБ ООН, о наблюдательной функции УВКБ ООН).

Принцип недопущения высылки (non-refoulement) и выдворения беженцев

Статьи 32 и 33 Конвенции 1951 года; статья II (3) Конвенции ОАЕ 1969 года; Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН, в том числе № № 6, 7, 79, 81, 82, 94, 99, 103, 108; статья 3 Конвенции против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения (CAT); статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах (ICCPR)

- Национальное законодательство должно прямо защищать беженцев и искателей убежища от возвращения, каким бы то ни было образом, на границы территорий, где их жизни или свободе будет угрожать опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.
- Принцип недопущения высылки (non-refoulement) закреплен в статье 33 Конвенции 1951 года. В той же статье содержится важное исключение: беженец не может претендовать на применение принципа недопущения высылки, если имеются веские основания рассматривать этого человека как представляющего угрозу безопасности страны, в которой он находится, или который был осужден вступившим в силу приговором за совершение особо

тяжкого преступления и представляет собой угрозу для общества этой страны.

- У государств-участников Конвенции против пыток, Международного пакта о гражданских и политических правах или различных международных и региональных документов по правам человека, имеются различные дополнительные обязательства, касающиеся принципа *недопущения высылки*. Парламентарии в этих странах могут рассмотреть вопрос об объединении таких мер защиты в единый законодательный акт.
- В соответствии со статьей 32 Конвенции 1951 года в законодательстве следует предусмотреть, что беженец, проживающий в стране на законных основаниях, может быть выслан из страны только по соображениям национальной безопасности или защиты общественного порядка и имеет право на определенные процедурные гарантии перед такой высылкой. (См. Главу 4.2 – Допуск на территорию и объем обязательства по *недопущению высылки*)

Ненаказание за незаконный въезд

Статья 31 Конвенции 1951 года; Заключение №44 (XXXVII) Исполнительного комитета УВКБ ООН; Руководство УВКБ ООН по критериям и стандартам задержания

- Беженцы и лица, ищущие убежища, которые незаконно въезжают в страну или находятся в стране без разрешения, не подлежат наказанию при условии, что они без промедления явятся к властям и представят убедительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания. (См. Главу 4.7 – Ненаказание за незаконный въезд).

Центры приема и помощь

Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № №22 (XXXII) Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях массового притока и №93 (LIII) Прием лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем предоставления убежища

- В ожидании окончательного решения по ходатайству о предоставлении защиты лица, ищущие убежища, имеют право на условия приема, удовлетворяющие их основные потребности и обеспечивающие уровень жизни, достаточный для поддержания здоровья и благополучия. Обеспечение безопасных и достойных условий является необходимой составляющей справедливых и эффективных процедур предоставления убежища.
- Государство, компетентная НПО или, при необходимости, УВКБ ООН могут предоставить следующую помощь:
 - Еду, одежду, жилье и медицинское обслуживание,

- Консультирование по вопросам заполнения и представления ходатайства о предоставлении убежища и по административным вопросам,
- Консультирование по социальным вопросам, и
- Юридическую помощь (См. Главу 5.2 – Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними и Главу 7.3 – Минимальные процедурные гарантии).

Процедуры определения статуса беженца

Заключение №8 (XXVIII) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Определение статуса беженца

- Определение статуса является наиболее важным шагом для получения защиты, несмотря на то, что в Конвенции 1951 года не изложены этапы процедуры. Многие страны, как и УВКБ ООН, накопили богатый опыт оценки ходатайств о предоставлении статуса беженца. Определение статуса беженца предполагает создание институциональных структур, ответственных за принятие решений, и выделение ресурсов не только на покрытие повседневных операционных расходов, но и на наращивание потенциала, постоянное обучение и обеспечение качества. (См. Главы 6 и 7).
- Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендовал **определенные минимальные процедурные** требования к процедурам определения статуса (см. также Главу 7.3 – Минимальные процедурные гарантии). Эти требования основаны на положениях международного и регионального законодательства о правах человека, в том числе на положениях о справедливости процедур и праве на эффективное средство правовой защиты.
- Использование различных методов рассмотрения дел может способствовать эффективному управлению объемами работ, обеспечивая непосредственный доступ к международной защите для тех лиц, которые в ней нуждаются, и быстрое принятие отрицательных решений по ходатайствам тех лиц, которые не нуждаются в такой защите. Такие методы рассмотрения предполагают использование имеющихся ресурсов для наиболее **эффективного** достижения соответствующих результатов для всех лиц, с обеспечением **справедливых** процедур определения статуса беженца в соответствии с процедурными гарантиями. Кроме того, система высокого **качества** должна быть достаточно **гибкой**, чтобы позволить адаптировать выбор методов рассмотрения дел к изменениям характеристик и (или) количества искателей убежища.

Удостоверения личности и проездные документы

Статьи 27 и 28 Конвенции 1951 года, вместе с Приложениями; статья VI Конвенции ОАЕ; Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № 35 (XXXV), 49 (XXXVIII), 91 (LII), 114 (LXVIII).

- В законодательстве необходимо предусмотреть выдачу удостоверений личности ищущим убежища лицам и беженцам. Лицам, которые признаны беженцами, должен быть предоставлен статус, позволяющий им проживать в стране на законных основаниях, и это должно быть явно указано в документах, выдаваемых лицам, которые признаны беженцами. (О регистрации и идентификации лиц, ищущих убежища, и беженцев см. в Главе 5.2 – Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними. Об удостоверениях личности см. в Главе 7.12 – Признание статуса беженца).
- Лицам, которые признаны беженцами, следует выдавать проездные документы. Это не подразумевает предоставление беженцу гражданства, но позволяет ему выезжать из страны (например, для посещения семьи, получения образования, трудоустройства, лечения и т.п.) и возвращаться в страну убежища. Кроме того, возможна также выдача проездных документов, позволяющих беженцам совершать поездки с целью переселения или добровольной репатриации. (Об удостоверениях личности см. в Главе 7.12 – Признание статуса беженца).

Другие права и обязанности беженцев

Главы II, III, IV и V Конвенции 1951 года

- Следующие права должны быть предоставлены беженцам в соответствии со стандартами, применяемыми к гражданам страны:
 - Свобода отправления религиозных обрядов и религиозного образования (оговорки не допускаются)
 - Государственное начальное образование
 - Государственная помощь, социальное обеспечение и трудовое законодательство
 - Право обращения в суд и правовая помощь (оговорки не допускаются)
 - Авторские и патентные права
- Конвенция 1951 года затрагивает множество вопросов, оказывающих влияние на повседневную жизнь беженцев, а именно:
 - Приобретение движимого и недвижимого имущества (статья 13)
 - Занятия, приносящие доход (статьи 17, 18 и 19)
 - Жилищный вопрос (статья 21)

- Государственная помощь (статья 23)
- Трудовое законодательство и социальное обеспечение (статья 24)

- У каждого беженца имеются обязательства перед страной убежища, он обязан соблюдать действующие законы и нормативные акты, а также подчиняться мерам, принимаемым властями для поддержания общественного порядка (статья 2). (См. Главу 8.3 – Обязанности и права беженцев).

Конфиденциальность

Заключение №91 (LII) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Регистрация беженцев и лиц, ищущих убежища

- Необходимо обеспечить конфиденциальность персональной информации. Персональная информация об ищущих убежища лицах или беженцах не должна передаваться другим сторонам, в частности странам происхождения этих лиц, поскольку это может поставить под угрозу их безопасность и безопасность членов их семей или близких людей.
- Раскрытие персональной информации возможно лишь при условии получения информированного согласия беженца или лица, ищущего убежища, и соблюдения других принципов защиты данных. Если информация запрашивается другим государством, то государство, рассматривающее возможность раскрытия информации, должно учитывать законные интересы запрашивающего государства, потенциальный риск для соответствующего лица (лиц) и его (их) право на неприкосновенность частной жизни. (См. Главу 7.4 – Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных).

Долгосрочные решения

Статья 34 Конвенции 1951 года; Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН № 101 (LV) Юридическая безопасность в контексте добровольной репатриации беженцев, 104 (LVI) Местная интеграция, №112 о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений

- Важно предусмотреть меры, которые позволят беженцам достичь самообеспеченности в ожидании долгосрочного решения; создать нормативно-правовую базу и системы для обеспечения того, чтобы с течением времени беженцы смогли пользоваться большим количеством прав, а также чтобы все решения, включая добровольную репатриацию и интеграцию в стране убежища, были реализованы в условиях безопасности и с уважением достоинства. (См. Главу 9.3 – Добровольная репатриация и Главу 9.4 – Местная интеграция).

- В странах, которые желают создать программы по переселению или программы приема по гуманитарным соображениям, необходима соответствующая нормативно-правовая база, в которой будет прописан статус и права переселенных беженцев. (См. главу 9.5 – Переселение).
- Следует адаптировать законодательство о гражданстве, чтобы предусмотреть натурализацию признанных беженцами лиц в ускоренном порядке, сокращение расходов на процедуры натурализации и устранение препятствий на пути к натурализации, с которыми могут сталкиваться беженцы ввиду их особой ситуации. (См. главу 9.7 – Натурализация)
- В странах с действующими программами миграции или программами въезда квалифицированных специалистов следует пересмотреть административные положения и политику для обеспечения того, чтобы статус беженцев не препятствовал их доступу к таким программам. Чтобы позволить беженцам воспользоваться такими возможностями, может потребоваться адаптация нормативно-правовой базы. (См. главу 9.6 – Инновационные подходы к переселению и альтернативные каналы миграции).

Глава 4

Управление границей и регулирование въезда беженцев



© UNHCR/Francesco Malavolta

4.1 Введение

Глобальные коммуникации и международные перевозки упростили для людей перемещение между странами и континентами. Это трансграничное движение людей приносит как вызовы, так и возможности.

Большинство стран поощряют визиты лиц, совершающих международные поездки по вопросам бизнеса, образования, туризма и поездки по семейным причинам, а многие страны допускают (и даже приглашают) избранных граждан других стран в качестве постоянных иммигрантов. В то же время границы часто оказываются неприступными для людей, пытающихся спастись бегством от преследования или вооруженного конфликта, и многие из них лишаются жизни в попытках достичь безопасности.

Государства все более озабочены нерегулярной миграцией, то есть людьми, которые пересекают их границы без предварительного разрешения, часто без каких-либо документов, удостоверяющих личность. Как правило, ни одна страна не обязана разрешать иностранцам

въезжать на свою территорию. Право государства решать, при каких обстоятельствах допускать лиц, не являющихся его гражданами, на свою территорию, является одним из основных элементов суверенитета. В качестве исключения из этого правила государства обязаны соблюдать принцип недопущения высылки (*non-refoulement*), предусмотренный международным законодательством о беженцах и законодательством о правах человека. Согласно этому принципу устанавливается, что никто не может быть возвращен на территорию, где его жизни, физической неприкосновенности или свободе угрожает опасность.

В настоящее время системы управления границей работают в чрезвычайно сложных условиях. На фоне реальных проблем с безопасностью нерегулярная миграция происходит на всех континентах. Люди, по разным причинам покидающие свои страны, используют одни и те же маршруты и средства передвижения, а механизмы пограничного контроля и другие стратегии борьбы с незаконным въездом не всегда предусматривают необходимые различия.

Надлежащим образом функционирующие системы управления границей помогут государствам регулировать въезд иностранцев, соблюдать международные обязательства по защите беженцев и отказывать в предоставлении «укрытия» лицам, ответственным за терроризм, военные преступления и преступления против человечности.

В настоящей Главе содержится руководство по разработке национального законодательства и политики в отношении:

- Допуска на территорию и объема обязательств государства по принцип *недопущению высылки*;
- Решения проблем безопасности без ущерба для защиты беженцев;
- Проблем, связанных со смешанной миграцией;
- Незаконного ввоза мигрантов, торговли людьми и защиты беженцев;
- Разработки и усиления систем въезда, учитывающих аспекты защиты, в условиях смешанной миграции; и
- Наказания за незаконный въезд.

Более подробную информацию о мигрантах и их правах человека см. в издании: [Миграция, права человека и управление](#), Пособие для парламентариев №24, МПС, Международная организация труда и Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), 2015 г.

4.2 Допуск на территорию и объем обязательства по недопущению высылки

Отправной точкой для предоставления международной защиты является допуск спасающихся от преследования и насилия людей на территорию, где они могут искать убежища и найти безопасность. Поэтому важно, чтобы:

- Правительства и парламентарии понимали обязательства государства по *недопущению высылки*, чтобы создать системы въезда, обеспечивающие выполнение таких обязательств; и
- Сотрудники пограничной и иммиграционной службы, а также другие государственные служащие, которые первыми контактируют с иностранцами, прибывающими по суше, морю и воздуху, имели четкое представление о принципе *запрещения высылки* и их обязательствах, обусловленных этим принципом, включая механизмы направления новоприбывших в соответствующие компетентные органы страны.

Обязательства по недопущению высылки согласно международному законодательству о беженцах и о правах человека

Как упоминалось в Главе 1, государства обязаны соблюдать принцип *недопущения высылки* в соответствии с международным законодательством о беженцах и о правах человека, будь то на основе договора или по обычному международному праву.

В соответствии с международным законодательством о беженцах принцип *недопущения высылки*, который сформулирован в **статье 33(1) Конвенции 1951 года, защищает беженцев от высылки или возвращения туда, где их жизни или свободе угрожает опасность** вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Согласно этому принципу ищущие убежища лица защищаются до того момента, когда будет определен их статус.

Единственно допустимые исключения из принципа *недопущения высылки*, предусмотренное международным законодательством о беженцах, изложены в статье 33(2) Конвенции 1951 года. Они применяются в двух случаях: если имеются веские основания рассматривать конкретного беженца как «представляющего угрозу безопасности страны, в которой он (она) находится», либо если он (она) «были осуждены вступившим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляют угрозу для общества этой страны».

Как и любое исключение из гарантий прав человека, **статью 33 (2) следует толковать ограничительно, полностью соблюдая принцип соразмерности**. Это значит, что необходимо показать, что создаваемая беженцем угроза для безопасности принимающей страны или ее общества является достаточно серьезной, чтобы оправдать его *высылку*. Для исключения «угроза безопасности» необходимо наличие достаточно серьезной угрозы для самой страны убежища. Вывод должен основываться на веских основаниях и подкрепляться достоверными и надежными доказательствами. Для исключения «угроза для общества» необходим вступивший в силу приговор за совершение особо тяжкого преступления, а также вывод о том, что лицо представляет собой опасность в будущем.

В обоих случаях должна быть рациональная связь между высылкой беженца и устранением угрозы. *Высылка* должна быть последним возможным способом устранения или уменьшения угрозы, и она должна быть соразмерной, в том смысле, что угроза для страны или ее общества должна превосходить опасность, с которой беженец столкнется после *высылки*.

Напротив, **в соответствии с законодательством о правах человека высылка не допускается ни при каких условиях, если это подвергнет человека опасности применения пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.**

Согласно статье 3 Конвенции против пыток, запрещается высылка или возвращение кого-либо в место, где существует значительная опасность применения пыток. Статьи 6 и 7 Международного пакта о гражданских и политических правах также истолковываются как запрещающие высылку или возвращение лица, которому угрожает применение пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания или смертной казни. Некоторые региональные документы по правам человека содержат аналогичные положения.

В странах, присоединившихся к обеим Конвенциям, ищущие убежища лица могут прибегать к защите согласно любому из этих документов. Существует ряд ситуаций, в которых это может иметь значение, например: человек мог пропустить крайний срок для подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца, предусмотренный национальным законодательством, либо в удовлетворении ходатайства было ошибочно отказано согласно критериям статуса беженца, либо некоторые лица могут не соответствовать критериям статуса беженца, но все же подвергаться опасности применения пыток. Однако люди, которые защищены от *высылки* в соответствии с Конвенцией против пыток, необязательно получают другие права и льготы, предоставляемые беженцам, хотя, в целом, имеют права, предусмотренные международным законодательством о правах человека.

В то время как Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года требуют имплементации в национальное законодательство, [Комитет ООН против пыток](#) – экспертный орган, созданный согласно Конвенции против пыток для контроля над выполнением государствами-участниками своих обязательств по этой Конвенции – при определенных обстоятельствах может рассматривать жалобы отдельных лиц. Правоприменительная практика Комитета предоставляет полезные рекомендации по основным обязательствам в области прав человека, в том числе в тех случаях, когда жалобы подаются лицами, чьи ходатайства о предоставлении статуса беженца ранее были отклонены.

Положения о недопущении высылки: Сравнение

Положения о недопущении высылки (*non-refoulement*) Конвенции 1951 года и Конвенции против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения частично совпадают, однако есть и важные различия:

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года

Кто пользуется защитой?

Беженцы, т.е. лица, имеющие обоснованные опасения стать жертвой преследования по признаку их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, а также лица, ищущие убежища

От какого вреда?

От угрозы жизни или свободе

Исключения?

Наличие веских оснований рассматривать беженца как представляющего угрозу безопасности страны убежища, либо если беженец осужден вступившим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляет угрозу для общества этой страны

Конвенция против пыток

Кто пользуется защитой?

Любой человек

От какого вреда?

Наличие веских оснований полагать, что лицу угрожает опасность подвергнуться пыткам

Исключения?

Нет исключений

Принцип недопущения высылки: Обязательства государства

- Запрещение *высылки*
- Применяется ко всем беженцам и лицам, ищущим убежища, статус которых еще не определен, поскольку в эту группу могут входить беженцы;
- Применяется везде, где государство осуществляет свою юрисдикцию, в том числе на границе и экстерриториально, например в условиях перехвата в открытом море;
- Предполагает возникновение обязательства государства, как только кто-либо заявит, что ему угрожает опасность или он опасается возвращения в страну происхождения или любую другую страну. Нет единой правильной формулы или фразы о том, как должны выражаться такие опасения;
- Требуется от государств соблюдать принцип недопущения дискриминации и воздерживаться от ограничения въезда людей на основе их гражданства, религии, этнической принадлежности, состояния здоровья или других критериев;
- Применяется не только к возвращению в страну происхождения, но и к высылке в любую другую – третью – страну, в которой у человека есть основания опасаться преследования, серьезных нарушений прав человека или причинения другого серьезного вреда или из которой его (ее) могут отправить в страну происхождения (косвенная или очередная *высылка*);
- Требуется от государства, намеревающегося удалить ищущее убежища лицо за пределы своей территории или юрисдикции, до реализации любых мер по высылке установить в индивидуальном порядке, что такому лицу не угрожает опасность причинения вреда, на которую распространяется запрет на *высылку*; и
- Требуется от государства предоставить эффективное средство правовой защиты от предлагаемой высылки, включая возможность приостановить высылку до окончательного определения статуса лица.

► [Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol](#) [Консультативное заключение по вопросу экстерриториального применения обязательства по недопущению высылки согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года к ней], УВКБ ООН, 2007 г.

► [Пояснительная записка об обеспечении гарантий в отношении незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища](#), УВКБ ООН, 2014 г.

Высылка (expulsion)

В рамках осуществления своего суверенитета государства имеют право контролировать въезд иностранцев на свою территорию, а также высылать или депортировать иностранцев, которые находятся в стране без разрешения (а при определенных обстоятельствах и пребывающих в стране на законных основаниях). Однако при этом они связаны своими обязательствами согласно международному законодательству о беженцах и международному законодательству о правах человека, в частности принципом *недопущение высылки*.

Хотя положения о депортации или удалении за пределы страны могут применяться ко всем иностранцам, высылка беженцев, на законных основаниях находящихся в стране, допускается только при исключительных обстоятельствах: согласно статье 32 Конвенции 1951 года государству запрещается высылать «беженцев, законно проживающих на его территории иначе, чем по соображениям национальной безопасности или общественного порядка»; и даже если эти основания применимы, беженца можно выслать только в ту страну, где его (ее) жизни или свободе не будет угрожать опасность. Обязательства принимающего государства по недопущению высылки согласно статье 33 Конвенции 1951 года и законодательству о правах человека остаются применимыми, как пояснялось выше.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Принцип недопущения высылки

Чтобы обеспечить соблюдение принципа *недопущения высылки*, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить наличие в законодательстве положения о том, что никто не может быть возвращен, выслан или выдан любым способом другому государству, если имеются веские основания полагать, что он (она) подвергнется опасности применения пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.
- ✔ Обеспечить наличие в законодательстве положения о том, что беженцы и лица, ищущие убежища, не подлежат *высылке*. Поскольку оговорки к статье 33 Конвенции 1951 года (запрещение высылки (*refoulement*)) не допускаются, формулировка этого положения имеет первостепенное значение. В целом, безопаснее перенести это положение в национальное законодательство дословно.
- ✔ Обеспечить, чтобы национальное законодательство прямо защищало от *высылки* лиц, которые подпадают под применимые региональные определения понятия «беженец».
- ✔ Поддержать включение в законодательство положения, прямо разъясняющего, что запрещение *высылки* включает и косвенную *высылку*. В любом случае, защита от косвенной высылки не должна быть исключена ни прямо, ни опосредованно.
- ✔ Рассмотреть вопрос о том, чтобы поддержать включение положения, разъясняющего, что защита от *высылки* включает недопущение отказа на границе, с тем чтобы ни одному человеку, ищущему убежища, не было отказано на границе, если это приведет к его (ее) возвращению (прямо или косвенно) в страну, где он (она) подвергнется преследованию, пыткам, жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию.
- ✔ Обеспечить, чтобы сфера применения статьи 33 (1) Конвенции 1951 года не ограничивалась (прямо или косвенно) территорией государства-участника, а применялась везде, где осуществляется его эффективная юрисдикция. Решающим критерием является не то, находится ли человек на территории государства, а скорее то, распространяются ли на него эффективный контроль и полномочия этого государства. Если возможно, следует прямо урегулировать этот вопрос в тексте закона.

Исключения из обязательства о недопущении высылки

- ✔ Обеспечить, чтобы положения законодательства об исключениях из обязательства о *недопущении высылки* в отношении беженцев не выходили за рамки предусмотренного в статье 33(2) Конвенции 1951 года. Лучшим способом разъяснить, что исключения применяются в особых случаях, является включение текста статьи 33(2), согласно которому высылка беженца допускается только:
 - (i) если имеются «веские основания рассматривать [беженца] как представляющего угрозу безопасности страны, в которой он находится» или
 - (ii) если беженец «осужден вступившим в силу приговором за совершение особо тяжкого преступления и представляет собой угрозу для общества этой страны».
- ✔ Обеспечить, чтобы никакие исключения не допускались в случае, если государство является участником Конвенции ОАЕ о беженцах (статья II(3)) или Американской конвенции о правах человека (статья 22(8)), поскольку эти документы предусматривают абсолютное запрещение *высылки* беженцев.
- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве содержались ссылки на абсолютный характер защиты от *высылки* согласно международному законодательству о правах человека, несмотря на исключения согласно статье 33(2) Конвенции 1951 года.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Высылка (expulsion)

Чтобы обеспечить соблюдение норм международного права в отношении высылки, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Обеспечить исключение лиц, ищущих убежища, и беженцев из сферы действия положений о высылке, выдворении или депортации, применяемых к иностранцам в целом, чтобы обеспечить соблюдение принципа *недопущения высылки*. Возвращение в страну происхождения допускается только при исключительных обстоятельствах, описанных в статье 33(2) Конвенции 1951 года, и в некоторых случаях такое возвращение может запрещаться согласно международному законодательству о правах человека.
- ✓ Обеспечить, чтобы постановление о высылке не могло быть вынесено в отношении беженца, законно проживающего на территории государства, кроме как по соображениям национальной безопасности или общественного порядка в соответствии со статьей 32(1) Конвенции 1951 года.
- ✓ В тех случаях, когда внутреннее законодательство предусматривает высылку лица, обеспечить, чтобы в законе были прямо упомянуты условия и процедурные гарантии для беженцев, содержащиеся в статьях 32(2) и (3) Конвенции 1951 года.
- ✓ В идеале, постановления о высылке не должны выноситься в отношении ищущих убежища лиц, ходатайства которых находятся на рассмотрении. Как минимум, закон должен предусматривать невыполнение постановления о высылке до принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища. Если лицо, ищущее убежища, будет признано нуждающимся в международной защите, то все ранее изданные постановления о высылке должны автоматически стать недействительными.

Согласно статье 32 предусматривается, что постановление о высылке может быть вынесено только в рамках надлежащих правовых процедур, которые должны включать право на обжалование или пересмотр решения. Кроме того, следует предусмотреть положения о предоставлении соответствующему лицу достаточного периода времени для получения законного допуска в другую страну.

Меры по высылке беженца следует принимать только в исключительных случаях и после должного учета всех обстоятельств, включая возможность приема беженца не в его стране происхождения, а в другом государстве, а также с должным соблюдением обязательств государства согласно международному законодательству о правах человека. Принцип *недопущения высылки* защищает искателей убежища на время рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища. Если он (она) будут признаны нуждающимися в международной защите, то любое ранее вынесенное постановление о высылке должно автоматически становиться недействительным.

« Межпарламентский союз ... призывает принимающие страны не депортировать беженцев или не высылать их на границу другой страны, в которой их жизни будет угрожать опасность из-за их этнического происхождения, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений ».

[Резолюция, единогласно принятая 133-ей ассамблеей МПС в Женеве, 2015 г.](#)

Процедуры экстрадиции

Принцип *недопущения высылки* полностью применим в контексте экстрадиции. Он применяется не только в отношении страны происхождения беженца или искателя убежища, но и в отношении любой другой страны, где разыскиваемое лицо подвергнется опасности преследования

или косвенной *высылки* в страну происхождения. Если запрашивается экстрадиция ищущего убежища лица, то до принятия решения по запросу об экстрадиции следует рассмотреть ходатайство о предоставлении убежища и принять по нему окончательное решение (предпочтительно, чтобы это сделал орган по вопросам убежища).

Если у государства есть обязательства в соответствии с двусторонним или многосторонним договором об экстрадиции или другими международными или региональными документами (часто сформулированные как «выдать или привлечь к ответственности»), обязательства государства по *недопущению высылки* имеют преимущественную силу по сравнению с обязательством об экстрадиции, в том числе по договорам о пресечении и предотвращении терроризма. Совет Безопасности и Генеральная Ассамблея ООН неоднократно заявляли, что государства должны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые ими для борьбы с терроризмом, соответствовали всем обязательствам согласно международному праву, включая международное законодательство о правах человека, законодательство о беженцах и гуманитарное право.

При проведении разбирательств, которые могут привести к экстрадиции ищущего убежища лица или беженца, государства должны обеспечить соблюдение принципов защиты данных и конфиденциальности информации, касающейся ходатайства лица о предоставлении статуса беженца. В таких случаях раскрытие определенных персональных данных может быть оправдано законным правом запрашивающего государства на привлечение к ответственности лиц, совершивших преступные деяния. В то же время запрашиваемое государство должно принимать во внимание законные права ищущих убежища лиц или беженцев на конфиденциальность и неприкосновенность частной жизни, а также рассматривать потенциальные риски, которые могут возникать в результате обмена информацией о разыскиваемом лице с властями запрашивающего государства. Это особенно важно, когда запрашивающее государство является страной происхождения человека. Во всех таких случаях информация о наличии ходатайства о предоставлении убежища должна оставаться конфиденциальной. (Для получения дополнительной информации см. Главу 7.4 – Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных).

Иногда в контексте процедур экстрадиции и удаления за пределы страны, таких как высылка и депортация, государства полагаются на «дипломатические заверения» и передачу лица другой стране посредством неофициальных мер. Однако в таких ситуациях отправляющее государство соблюдает только свои обязательства в области прав человека, если эти заверения действительно *устраняют* риск для соответствующего лица и если такие гарантии подлежат эффективному мониторингу. [Специальный докладчик ООН по вопросам пыток](#) подтвердил, что в условиях, когда постоянно происходят грубые, очевидные или массовые нарушения прав человека или имеют место систематические практики применения пыток, «должен строго соблюдаться принцип *недопущения высылки* и не следует прибегать к дипломатическим заверениям».

В случае запроса на экстрадицию беженца в его (ее) страну происхождения, передающее государство не может полагаться на заверения в том, что после выдачи лицо не подвергнется преследованию или причинению другого вреда. Обращение передающего государства к самому агенту преследования за заверениями в том, что с лицом, чьи опасения преследования уже были установлены, будут хорошо обращаться после его возвращения, принципиально несовместимо с защитой, предусмотренной согласно Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года.

Если государство получает запрос на экстрадицию ищущего убежища лица в его (ее) страну происхождения, то до принятия решения по запросу об экстрадиции должно быть принято

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Процедура экстрадиции

Чтобы обеспечить соблюдение норм международного права в отношении экстрадиции, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Способствовать прямому включению в национальное законодательство положений, обязывающих соответствующие органы отказывать в экстрадиции беженца или искателя убежища, если это не совместимо с обязательствами государства по *недопущению высылки* в соответствии с международным или региональным

законодательством о беженцах или законодательством о правах человека, в том числе в ситуациях, когда получены заверения в том, что в случае выдачи данное лицо не подвергнется преследованию или причинению другого вреда (дипломатические заверения).

- ✔ Обеспечить наличие отдельных процедур с надлежащими процедурными гарантиями для принятия решений по ходатайствам о предоставлении убежища и по запросам на экстрадицию. В качестве надлежащей практики органы по вопросам экстрадиции должны быть связаны решением касательно статуса беженца или других потребностей в международной защите, которое принято органами по вопросам убежища.

окончательное решение по ходатайству о предоставлении убежища. В любом случае решение о выдаче не должно выполняться до тех пор, пока не будет установлено, действительно ли разыскиваемое лицо является беженцем. Дипломатические заверения, касающиеся обращения с лицом, ищущим убежища, в случае его возвращения на родину, не влияют на обязательство принимающего государства согласно международному законодательству о беженцах соблюдать принцип *недопущения высылки*.

Определенные положения самого закона об экстрадиции также имеют значение в случаях, когда запрашивается экстрадиция беженца или лица, ищущего убежища. Речь идет об «исключении политических преступлений», которое применяется во многих странах и согласно которому запрещается экстрадиция иностранцев, разыскиваемых за преступления, которые, как считается, носят политический характер. Также имеют значение так называемые «дискриминационные оговорки», все чаще встречающиеся в многосторонних и двусторонних соглашениях об экстрадиции, а также в национальном законодательстве. Согласно им предусматривается отказ в экстрадиции на том основании, что запрос на экстрадицию за совершение обычного уголовного преступления был направлен по политическим причинам, с дискриминационными намерениями или намерением преследования.

Практика государств:

Законодательство, запрещающее экстрадицию беженцев и лиц, ищущих убежища – В некоторых государствах, в том числе в [Аргентине](#), [Армении](#), [Бразилии](#), [Китае](#), [Молдове](#), [Сербии](#) и [Уганде](#), национальное законодательство или нормативные акты прямо предусматривают отказ от экстрадиции, если разыскиваемое лицо является беженцем. Экстрадиция лиц, ищущих убежища, прямо запрещена в некоторых странах, например, в [Аргентине](#), [Бразилии](#) и [Грузии](#).

- ▶ [Пояснительная записка по экстрадиции и международной защите беженцев](#), УВКБ ООН, 2008 г.
- ▶ [Note on Diplomatic Assurances and International Refugee Protection \[Записка о дипломатических заверениях и международной защите беженцев\]](#), УВКБ ООН, 2006 г.
- ▶ [Пояснительная записка об обеспечении гарантий в отношении незаконного или неправомерного выдворения беженцев и лиц, ищущих убежища](#), УВКБ ООН, 2014 г.

4.3 Обеспечение безопасности и защита беженцев

Во многих регионах мира отсутствие безопасности, непосредственно связанное с насильственными конфликтами, экстремистскими группировками и организованной преступностью, стало привычным атрибутом повседневной жизни. Зачастую у этих ситуаций более глубокие корни, обусловленные возросшей степенью неравенства, недостаточным соблюдением принципов верховенства права и неэффективным управлением, а в некоторых случаях – негативным влиянием изменений климата на окружающую среду и конкурентной борьбой в связи с этим за ограниченные ресурсы. Последствия отсутствия безопасности больше всего заметны в жизни людей, ищущих международной защиты. В то же время возросла обеспокоенность по поводу международного терроризма, особенно в условиях крупномасштабных передвижений беженцев и мигрантов во многих регионах мира, что нередко приводит к таким мерам, как оттеснение беженцев и искателей убежища на границах, задержание и ограничение доступа на территории стран и к процедурам предоставления убежища. На ищущих убежища лицах и беженцах отражаются не только ограничительные законодательные или административные меры, но и негативное отношение к иностранцам, которое активно проявляется во время кризиса.

У государств есть обязанность и законное право предотвращать доступ на свою территорию тех, кто поддерживает, планирует, совершает или намеревается совершить террористические акты. Задача состоит в том, чтобы обеспечить применение мер безопасности не за счет лиц, вынужденных покинуть свои родные страны из-за угроз их жизни и безопасности, вызванных войной и преследованием.

Ограничение доступа ищущих убежища лиц и беженцев в одну страну может просто изменить маршруты передвижений, усугубляя гуманитарную ситуацию и способствуя росту бизнеса незаконных перевозчиков и торговцев людьми (см. Главу 4.5 Незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми и защита беженцев).

Безопасность и защита беженцев не являются взаимоисключающими понятиями. Важной исходной точкой служит признание того, что беженцы сами бегут от преследования и насилия, в том числе от террористических актов. Международные документы о беженцах не предусматривают предоставление убежища террористам и не защищают их от привлечения к уголовной ответственности, экстрадиции или высылки. Напротив, они признают как возможность, так и необходимость выявления таких лиц и предусматривают их исключение из статуса беженца.

Необходимо обеспечить комплексное реагирование на потоки искателей убежища и мигрантов, которое позволит государствам идентифицировать лиц, въезжающих на их территорию, и реагировать на потребности в области защиты, а также на проблемы безопасности в соответствии с обязательствами по международному праву. Для этого требуются надежные и эффективные системы регистрации и проверки лиц, желающих въехать в страну. Проверку лиц, которые могут представлять угрозу безопасности, следует проводить в соответствии с принципами необходимости, соразмерности, недопущения дискриминации и при условии осуществления судебного контроля. (См. также Главу 4.6 Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, в условиях смешанной миграции).

С точки зрения как защиты, так и безопасности крайне важно создавать системы убежища, которые позволяют справедливо и эффективно рассматривать ходатайства о предоставлении международной защиты. Когда государства берут на себя ответственность за определение статуса беженца, они могут проводить проверки и расследования, а также обеспечивать

Проблемы безопасности: меры реагирования согласно Конвенции 1951 года

Разработчики Конвенции 1951 года включили в документ ряд положений, позволяющих надлежащим образом справляться с проблемами безопасности государств.

Прежде всего, определение «беженец» в статье 1А (2) применяется только к лицам, спасающимся от преследования, а не к тем, кто стремится избежать привлечения к уголовной ответственности. В статье 1F излагаются основания для исключения из статуса беженца, основанные на участии лица в совершении определенных тяжких преступлений или чудовищных деяний (см. Главу 6.6 – Кто должен быть исключен из статуса беженца?). В статье 2 говорится, что беженцы должны уважать законы принимающей страны, т.е. они не защищены от привлечения к ответственности. Статья 9 позволяет государствам до принятия решения по ходатайству принимать временные меры, если они необходимы для обеспечения безопасности страны во время войны или при других серьезных исключительных обстоятельствах. Статьи 32 и 33 (2) позволяют государствам высылать беженцев, представляющих угрозу обществу, общественному порядку или национальной безопасности, с соблюдением при этом процедурных гарантий (см. Главу 4.2. Допуск на территорию и объем обязательства по недопущению высылки). Хотя системы убежища не защищены от злоупотреблений, все ищущие убежища лица подвергаются тщательной проверке в ходе рассмотрения их ходатайств.

террористов не только юридически неверно, но и может привести к разрушению тщательно разработанных стандартов защиты беженцев и процветанию расизма и ксенофобии. Препятствовать усугублению и политизации сугубо гуманитарной проблемы защиты беженцев и способствовать углублению понимания права искать убежища и пользоваться убежищем можно только благодаря решительным действиям.

« Совет Безопасности ... подчеркивает, что государства должны обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали всем их обязательствам по международному праву, и что такие меры следует принимать в соответствии с международным правом, в частности с международным законодательством о правах человека, законодательством о беженцах и гуманитарным правом ...»

« Напоминает в дополнение к этому о праве искать убежища и пользоваться убежищем, которое отражено в статье 14 Всеобщей декларации прав человека, и об обязательстве государств по недопущению высылки (*non-refoulement*) согласно Конвенции [1951 года о статусе беженцев] и Протоколу [1967 года] к ней ... и напоминает также, что меры защиты, предусмотренные [этими документами], не распространяются на лиц, в отношении которых имеются

строгое и тщательное применение положений об исключении. К передовой практике также относится основанное на четком понимании принципов и стандартов международной защиты сотрудничество между пограничными службами, службами безопасности и органами по вопросам иммиграции и по вопросам убежища в данном государстве, а также сотрудничество с другими государствами по маршруту передвижения беженцев и с региональными и международными организациями (такими как INTERPOL, Europol и Frontex). Меры по обеспечению безопасности принимающих стран и по защите беженцев должны осуществляться не только в пунктах въезда, но и после прибытия, посредством предоставления доступа к средствам существования, к образованию и социальным услугам, а также к программам, способствующим самообеспечению и взаимодействию с принимающими сообществами. Такие меры имеют положительный эффект также с точки зрения соблюдения законов и безопасности.

Обеспокоенность в связи с опасностью международного терроризма способствует восприятию иностранцев, будь то мигрантов, искателей убежища или беженцев, как представляющих угрозу безопасности. Приравнивание убежища к укрытию для

серьезные основания полагать, что они виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций».

[Резолюция 1624 \(2005\) Совета Безопасности ООН](#)

- ▶ [Решение проблем безопасности без ущерба для защиты беженцев – Точка зрения УВКБ ООН, УВКБ ООН, 2015 г.](#)
- ▶ [Open briefing to United Nations Security Council Counter-Terrorism Committee \[Открытое обращение к Контртеррористическому комитету Совета Безопасности ООН\], УВКБ ООН, 2017 г.](#)

4.4 Проблемы смешанных перемещений населения

Когда лица, ищущие убежища, и беженцы перемещаются в составе нерегулярных, смешанных потоков людей, могут возникнуть особые проблемы с обеспечением доступа к защите и соблюдением принципа *недопущению высылки*. Беженцы сталкиваются со многими препятствиями, назначение которых состоит в предотвращении незаконного въезда в целом, и часто у них нет иного выбора, кроме использования потенциально опасных маршрутов или средств передвижения в процессе поиска безопасности. Нерегулярные перемещения по морю привели к увеличению числа погибших во всем мире, от Средиземноморского региона до Юго-Восточной Азии и от Аденского залива до Карибского моря. Перемещения по суше могут быть не менее опасными, в ужасных условиях люди пешком пересекают пустыни или горные районы или прячутся в грузовиках или поездах.

Многочисленные административные меры приводят к тому, что беженцы и лица, ищущие убежища, лишены доступа к безопасной территории. К таким мерам относятся официальные иммиграционные требования, санкции в отношении перевозчиков, предварительное разрешение на въезд и другие виды пограничного контроля за пределами страны. Существуют также физические препятствия, например заборы, стены, закрытые границы, а также случаи оттеснения на границах (pushbacks). Тем не менее, как отмечают сами беженцы, даже закрытые границы не остановят людей, спасающих свои жизни. В ходе этого они сталкиваются со многими опасностями, в том числе пытками, изнасилованиями, похищениями, вымогательством и другими формами жестокого обращения и эксплуатации со стороны незаконных перевозчиков и торговцев людьми. Особенно подвержены риску женщины, а также дети без сопровождения и разлученные с семьей. И хотя средства массовой информации, как правило,

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Обеспечение безопасности и защита беженцев

Чтобы обеспечить практические и принципиальные меры реагирования на проблемы безопасности в соответствии с международно-правовыми принципами защиты беженцев, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить, чтобы любое обсуждение гарантий безопасности в контексте пограничного контроля начиналось с признания того факта, что беженцы сами бегут от преследования и насилия, в том числе от террористических актов.
- ✔ Если правительства намерены усилить пограничный контроль и проверки безопасности, в том числе посредством использования таких биометрических данных, как отпечатки пальцев, сканирование сетчатки глаза и (или) черт лица, обеспечить:
 - Проведение проверок в соответствии с принципами необходимости, соразмерности, недопущения дискриминации и под судебным надзором;
 - Что лица не выделяются исключительно на основе их предполагаемого гражданства, расы, религии или этнической принадлежности, и
 - Проведение проверок в соответствии с принципами защиты данных и другими соответствующими стандартами прав человека.

Комплексные стратегии реагирования на смешанные перемещения: Что они собой представляют?

Не существует единого способа решения проблем, связанных с масштабными смешанными перемещениями людей. Необходимо разработать региональные стратегии при сотрудничестве стран происхождения, транзита и назначения на всех основных миграционных маршрутах, которые выходили бы за рамки мер по усилению пограничного контроля и предотвращению незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми. Целостный подход к проблеме может включать следующие элементы:

- Меры по усилению операций по поиску и спасанию на море;
- Помощь транзитным странам в выявлении лиц, нуждающихся в международной защите, а также лиц с особыми потребностями (лиц без гражданства, жертв торговли людьми, детей без сопровождения и разлученных с семьей, пожилых людей без сопровождения, лиц с инвалидностью), которые перемещаются в составе смешанных потоков;
- Поддержка в создании и укреплении систем убежища в странах транзита и назначения;
- Предложения срочного переселения лиц, обратившихся за международной защитой или нуждающихся в ней;
- Предложение мест для переселения беженцев;
- Разработка альтернативных безопасных и законных путей достижения безопасности для лиц, нуждающихся в международной защите;
- Расширение каналов законной миграции в регионе;
- Укрепление механизмов возвращения лиц, которые не нуждаются в международной защите;
- Информационные программы в странах происхождения, транзита и назначения, чтобы ознакомить людей с возможностями и потенциальными опасностями миграции;
- Меры в странах происхождения, направленные на устранение коренных причин перемещения населения за счет наращивания потенциала, предоставления возможностей получения средств к существованию, предоставления помощи в целях развития и доступа к основным правам и услугам.

делают акцент на перемещениях из стран Глобального Юга в развитые страны Глобального Севера, масштабы потоков Юг-Юг превосходят масштабы перемещения из развивающихся стран в развитые.

« Мы будем сотрудничать на международном уровне в деле обеспечения безопасной, упорядоченной и законной миграции, предполагающей полное уважение прав человека и гуманное обращение с мигрантами, независимо от их миграционного статуса, с беженцами и перемещенными лицами. Такое сотрудничество должно также укреплять жизнестойкость общин, принимающих беженцев, особенно в развивающихся странах».

[Резолюция 70/1 Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», 2015 г.](#)

Смешанные перемещения по морю

Во всем мире искатели убежища, беженцы и люди, перемещающиеся по множеству разных причин, отправляются в путешествие по морю, что подвергает их жизнь опасности. Как правило, они связываются с лицами, занимающимися незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, которые организывают перевозку людей на непригодных для плавания по морю, переполненных судах без квалифицированных экипажей или навигационных систем. На некоторых маршрутах большинство пассажиров на борту могут быть беженцами; на других – людьми, ищущими лучших экономических возможностей. Необходимость спасения человеческих жизней относится в равной мере ко всем.

Проблема гибели на море может быть полностью решена только коллективными усилиями и действиями на основе согласованной правовой базы и установленных принципов защиты. Развернутая УВКБ ООН [Глобальная инициатива по защите на море](#), которая лежит в основе [Диалога Верховного комиссара по проблемам защиты \(2014 г.\)](#), направлена на то, чтобы помочь государствам уменьшить количество жертв на море; на предотвращение эксплуатации,

Спасание на море: обязательства капитанов и правительств

Поиск и спасение людей, терпящих бедствие на море, – это гуманитарный акт, давняя морская традиция и международное юридическое обязательство. Спасание и высадка являются сложными операциями с привлечением ряда участников, каждый из которых имеет особые обязательства согласно международному морскому праву, законодательству о беженцах и законодательству о правах человека. Даже после спасения пассажиров могут возникнуть проблемы с обеспечением согласия государств на их высадку в безопасном месте, где они не подвергаются риску *высылки*.

- **Капитаны** обязаны оказывать помощь людям, терпящим бедствие на море, независимо от их гражданства, статуса или обстоятельств, в которых они обнаружены.
- **Правительства и спасательно-координационные центры** обязаны координировать усилия и сотрудничать для того, чтобы капитаны судов, плавающих под их флагом, оказывали помощь лицам, терпящим бедствие на море; чтобы обеспечить выполнение обязательств капитанами кораблей, которые подобрали спасенных на море людей, с минимальным дальнейшим отклонением от предполагаемого курса судна; а также чтобы организовать высадку, как только это будет практически осуществимо.

Эти обязательства основаны на положениях [Конвенции ООН по морскому праву](#) (UNCLOS), [Международной конвенции по охране человеческой жизни на море](#) (SOLAS), и [Международной конвенции по поиску и спасанию на море](#) (SAR), а также обязательствах государств соблюдать принцип *недопущения высылки* в соответствии с международным законодательством о беженцах и о правах человека.

Принимая во внимание, что среди спасенных людей могут находиться ищущие убежища лица и беженцы, необходимо принять меры, чтобы обеспечить следующее:

- Высадка не производится в местах, где жизни или свободе спасенных может угрожать опасность или откуда их могут вернуть на территорию, где им угрожает преследование, пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание; и
- Персональная информация о спасенных на море возможных искателях убежища или беженцах не передается властям страны их происхождения или какой-либо иной страны, из которой они бежали и в которой, по их заявлениям, существует опасность причинения вреда, либо лицам, которые могут передать эту информацию властям таких стран. (Подробнее о принципах и стандартах защиты данных см. Главу 7.4 – Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных).

жестокости обращения и насилия; а также на создание мер реагирования, учитывающих аспекты защиты. По итогам Диалога был достигнут консенсус по вопросу о недостаточности односторонних или сдерживающих действий для решения проблемы, а также о том, что такие действия могут фактически усугубить риски, заставив незаконных перевозчиков и торговцев людьми выбирать все более опасные маршруты и средства передвижения.

Практика государств

Высадка и помощь людям, спасенным на море – Власти **Туниса** позволяют лицам, спасенным в Средиземном море, высаживаться и получать помощь на тунисской территории. Чтобы разработать стандартные операционные процедуры для обеспечения эффективного реагирования за счет лучшей координации и распределения задач среди участников, УВКБ ООН сотрудничало с тунисскими властями, а также такими местными и международными партнерами, как Тунисский Красный Полумесяц и Международная организация по миграции (МОМ). В результате были улучшены возможности приема и гуманитарная помощь стала более предсказуемой. Люди, спасенные на море, получают помощь в зависимости от их конкретной ситуации – в качестве лиц, нуждающихся в международной защите, или как мигранты – и соответствующие организации способствуют принятию решений.

- ▶ [Спасание на море: Руководство по принципам и практикам, применяемым по отношению к беженцам и мигрантам](#), УВКБ ООН, Международная морская организация и Международная палата судоходства, 2015 г.

История беженца:

Разлученные морем

В некотором смысле, Касим является обычным 17-летним парнем. Его любимая одежда – майка футбольного клуба «Барселона». Он хочет быть врачом. Он не слушается родителей и даже убежал из дома. А его майка получена из пожертвований.

Касим – рохинджа, поэтому ему не разрешалось посещать среднюю школу, а домом, из которого он убежал, был лагерь беженцев в Бангладеш, находящийся на расстоянии 1900 километров. Там он и родился – Касим был беженцем всю свою жизнь.

В лагере можно было получить начальное образование, и только недавно школам было разрешено продлить учебную программу до восьми лет. Когда Касим заканчивал школу, беженцам разрешали учиться только до пятого класса. Поэтому он подумывал о других способах получения образования.

Сначала он выдал себя за бангладешца, был зачислен в местную среднюю школу и посещал ее в течение трех лет вместе с еще несколькими детьми-беженцами. Он готовился к поступлению в девятый класс, когда школьная администрация обнаружила, что Касим был беженцем. Его исключили из школы.

Касим был непоколебим. «Я решил, что я поеду в другую страну», – вспоминает он. «Может какой-то человек или какое-то правительство разрешат мне учиться».

Касим знал многих рохинджа, которые заплатили контрабандистам за то, что их перевезли на лодке в Малайзию, но родители не позволили бы уехать единственному сыну. Стремясь к получению образования любой ценой, Касим не послушался их, однажды ночью покинув лагерь без их ведома. Перевозчик предложил отвезти его в Малайзию без предварительной платы, и прежде чем попасть на большее судно, которое плыло в тайские воды, Касим сел в небольшую лодку.

Почти два месяца он сидел плечом к плечу с сотнями других пассажиров, в качестве туалета им служила пара досок, которые держались над водой на железных прутьях, приваренных к внешней стороне корпуса.

Когда контрабандисты бросили весь свой человеческий груз, Касима пересадили на лодку, которой власти не разрешали пристать к берегу до тех пор, пока не разразилась смертельная драка за питьевую воду, в которой погибли, по крайней мере, 13 человек.

После этого Касима спасли индонезийские рыбаки и привезли во временное убежище. Он отказался от всего – от дома, семьи и едва не лишился жизни ради возможности получить образование, но мало что изменилось. Он по-прежнему находился в лагере. Он все еще не посещал школу. И он все еще хотел быть врачом.

«Разлученные морем», УВКБ ООН, 2016 г.

Перехват на море

Некоторые государства предпринимают экстерриториальные действия для предотвращения незаконного прибытия и рассматривают «открытое море» как область, на которую они могут распространять меры пограничного контроля. Перехват на море используется государствами, чтобы установить контроль над судами, когда имеются веские основания полагать, что судно перевозит людей с нарушением норм международного или национального морского права. Кроме того, такие меры могут применяться для защиты жизни и безопасности пассажиров. По определению, перехват на море трудно контролировать.

Во многих случаях перехват на море приводит к более низкому уровню защиты основных прав по сравнению с тем, который был бы доступен, если бы пассажирам было разрешено доплыть до пункта назначения. В частности, это касается лиц, ищущих убежища, и беженцев. Принято, что международные обязательства государства в области прав человека должны выполняться всюду, где государство осуществляет свою юрисдикцию. Действительно, [Европейский суд по](#)

[правам человека](#) заявил, что государства обязаны принять конструктивные меры, чтобы обеспечить доступ к защите лицам, перехваченным на море.

Многочисленные Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН, в том числе цитируемые ниже, свидетельствуют о первостепенной важности соблюдения принципа *недопущения высылки*, независимо от географического положения ищущего убежища лица или беженца.

« Меры по перехвату не должны приводить к тому, что ищущим убежища лицам и беженцам отказывают в доступе к международной защите, или к тому, что нуждающихся в международной защите лиц возвращают (прямо или косвенно) на границы территорий, где их жизни или свободе угрожает опасность по какому-либо из оснований согласно Конвенции или где у человека есть другие основания для международной защиты согласно международному праву».

[Заключение №97 \(LIV\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Гарантия защиты при принятии мер по перехвату, 2003 г.](#)

Перехват на море: Что делать?

Когда происходит перехват судов, которые предположительно перевозят искателей убежища, либо при наличии признаков того, что пребывающие на борту люди намереваются просить убежища или могут нуждаться в международной защите, им следует предоставить такую возможность, а именно:

- Обеспечить гуманное обращение и внимание к насущным потребностям всех перехваченных лиц;
- Быстро проверить их в индивидуальном порядке, причем они должны понимать процесс проверки и быть в состоянии объяснить свои потребности, с тем чтобы власти могли определить их последующее перенаправление (подробнее см. Главу 4.6 Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, в условиях смешанной миграции);
- Такую проверку лучше всего проводить на суше, учитывая соображения безопасности и другие ограничения, связанные с проверкой в море;
- Если перехваченные лица поднимают вопросы защиты либо если имеются признаки того, что кто-либо может нуждаться в международной защите, их дела следует передать в компетентные органы, а ходатайства надлежащим образом рассмотреть по существу в рамках справедливой процедуры определения статуса беженца; и
- Все это остается в силе, даже если речь идет о двусторонних или многосторонних соглашениях о передаче.

- ▶ [Conclusion No. 97 \(LIV\) on Protection safeguards in interception measures \[Заключение №97 \(LIV\) Гарантия защиты при принятии мер по перехвату\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2003 г.
- ▶ [Guidelines on the treatment of persons rescued at sea \[Рекомендации по обращению с лицами, спасенными на море\]](#), Международная морская организация, 2004 г.
- ▶ [Principles relating to administrative procedures for disembarking persons rescued at sea \[Принципы, касающиеся административных процедур высадки лиц, спасенных на море\]](#), Международная морская организация, 2009 г.
- ▶ [Global initiative on protection at sea \[Глобальная инициатива по защите на море\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ Региональные соглашения о сотрудничестве и распределении ответственности после спасательных операций следует заключать на основе *Типовой региональной концепции, принятой на совещании в Джибути*, предлагающей хорошую модель, которую можно адаптировать к разным условиям. См. [Refugees and asylum-seekers in distress at sea – How best to respond? Summary conclusions \[Беженцы и искатели убежища, терпящие бедствие на море – Как лучше всего реагировать? Заключительные выводы\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Спасание на море и перехват

Чтобы обеспечить соблюдение норм международного права в контексте спасания на море и морского перехвата, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Способствовать мерам, направленным на уменьшение числа случаев гибели людей на море, поддерживая меры по укреплению потенциала национальных и региональных поисково-спасательных операций (SAR) и координации действий; разрабатывая региональные механизмы определения «безопасных мест» для высадки спасенных; обеспечивая отсутствие наказания для капитанов судов, предпринимающих действия по спасанию; и обеспечивая, чтобы соответствующие национальные органы внедряли международно-правовые стандарты и рекомендации по поиску и спасанию (SAR) и высадке, которые изложены в упомянутых выше документах.
- ✔ Способствовать региональному распределению нагрузки между прибрежными и неприбрежными государствами, том числе путем поддержки мер по наращиванию потенциала и выделения финансирования на организацию приема в странах, где высаживаются спасенные на море.
- ✔ Поддерживать внедрение и (или) усиление мер для обеспечения того, чтобы морские перехваты, не связанные со спасательными операциями, не приводили к *высылке*, не мешали обращаться за защитой беженцам и лицам,

ищущим убежища, и не приводили к перекалыванию бремени или иному ослаблению международной защиты и распределения ответственности. Перехват на море должен включать гарантии защиты и обеспечивать соблюдение норм международного права.

- ✔ Выступать за то, чтобы национальные меры реагирования в отношении прибывающих морем (включая спасенных или перехваченных лиц) учитывали потребности в международной защите. Они должны включать доступ на безопасную территорию и защиту от *высылки*; гуманное обращение; оперативные усилия по выявлению лиц, ищущих защиты, или лиц с особыми потребностями, включая беженцев, лиц, ищущих убежища, лиц без гражданства, жертв торговли людьми и детей без сопровождения или разлученных с семьей; доступ к справедливым и эффективным процедурам предоставления убежища и направление лиц с особыми потребностями для прохождения соответствующих процессов или в учреждения, обеспечивающие надлежащий уход и защиту.
- ✔ Выступать в поддержку инициатив, направленных на устранение коренных причин нерегулярных перемещений морем в более широком смысле, поддерживая укрепление мира и развитие в странах происхождения, содействуя установлению каналов легального передвижения и законного въезда, а также путем активизации усилий по поиску долгосрочных решений связанных с беженцами ситуаций, которые носят затяжной характер.

Дальнейшее перемещение

Большинство беженцев и лиц, ищущих убежища, бегут в соседние страны и остаются на их территории, но некоторые перемещаются дальше в другие государства, в том числе в отдаленные регионы. Нередко для дальнейшего перемещения имеются веские причины. К ним относятся ограничения касательно доступности защиты и стандартов защиты; отсутствие помощи или других средств выживания и, что важно, отсутствие какой-либо перспективы долгосрочного решения. Кроме того, существуют иные факторы, приводящие к дальнейшему перемещению, включая разделение семьи и наличие общинных связей; отсутствие доступа к возможностям регулярной миграции; а также более общие тенденции, имеющие место в нерегулярных смешанных перемещениях, включая наличие устоявшихся маршрутов и сетей незаконного ввоза мигрантов.

В некоторых случаях риск, связанный с дальнейшим нерегулярным перемещением, считается меньшим по сравнению с риском пребывания в первой стране убежища. Беженцы и лица, ищущие убежища, которые продолжают свой путь, часто перемещаются в составе более широких миграционных потоков.

История беженца:

Меж двух огней

Они собрались вокруг палатки Галеда — 10 парней, все моложе 25 лет. Они либо родились в Дадаабе, лагере беженцев в пустыне на северо-востоке Кении, в котором находятся 350 000 беженцев, преимущественно из Сомали, либо прибыли в него маленькими детьми.

Зазвонил чей-то телефон. Это был один парень из их группы, друг, с которым Галед познакомился после приезда и который покинул лагерь около года назад. Теперь он сообщил новости: он находился в Италии. Парни не могли в это поверить. Телефон передавали по кругу, и парни разговаривали по очереди, чувствуя зависть и стыд.

Одному из них парень, находящийся в Италии, описал свое трудное путешествие через Сахару в Ливию и дальше морем. Парни знали, что это опасно и дорого. Но все они хотели бы иметь возможность попробовать; это была мечта, за которую они готовы были умереть.

Рассказывали много историй о плохих перевозчиках. О похищениях, о мигрантах, за которых требовали выкуп на каждом этапе путешествия: в Судане, в Ливии. О целых грузовиках людей, умирающих от обезвоживания в пустыне, о людях, утонувших в попытке пересечь Средиземное море.

Двенадцать дней спустя в лагере произошел еще один взрыв. Лицо Галеда осунулось из-за беспокойства. Ребята говорили о «глубоком страхе», который теперь распространялся по лагерю: небезопасно было не только в Сомали, но и в Дадаабе.

Из-за отсутствия безопасности и сокращения рациона в лагере вследствие ограниченного финансирования несколько человек вернулось в Сомали. Сложившуюся ситуацию они сочли преднамеренной попыткой голодом принудить их к возвращению. Жизнь стала слишком сложной, и они готовы были рискнуть вернуться домой.

Но мысли Галеда были далеко, по всему миру. В течение нескольких недель они ели только сорго. Безвкусная каша на завтрак и то же на ужин. Галед исхудал. У него болел желудок. Каждый день он отдавал свою порцию беременной жене Мариам и своим двум детям.

Он не рассматривал возможность вернуться в Могадишо после того, как был похищен из школы боевиками Аль-Шабаб и бежал из плена. Даже при том, что с учетом рациональной оценки ситуации шансы на выживание и нахождение работы, вероятно, были лучше в Могадишо, его слишком угнетало травматическое прошлое, опасное будущее и нынешнее унижение из-за невозможности обеспечить семью.

Это было рискованно и дорого, но, по крайней мере, это был поступок, решение, достойное усилия, даже если попытка приведет его к гибели. «Лучше умереть в Сахаре или в море, чем жить так, как сейчас», — сказал он.

По мотивам *City of Thorns*, Ben Rawlence [Бен Роулэнс, Город терниев], 2016 г.

Эффективное реагирование на это явление требует признания всех действующих факторов и поднимает вопрос о том, на ком лежит ответственность за предоставление защиты и помощи беженцам, когда число людей, бегущих от конфликтов и насилия, находится на историческом максимуме. Большинство беженцев принимают развивающиеся страны и страны со средним уровнем дохода. Более активное участие в этих ситуациях международных субъектов по проблемам развития и финансовых субъектов, включая Всемирный банк и другие учреждения, может расширить возможности для беженцев и принимающих сообществ, а также ослабить действие некоторых факторов дальнейшего перемещения.

- ▶ [Onward movement of asylum-seekers and refugees: Discussion paper prepared for the expert roundtable on onward movement \[Дальнейшее перемещение искателей убежища и беженцев: Дискуссионный документ, подготовленный к экспертному круглому столу по вопросам дальнейшего перемещения\]](#), УВКБ ООН, 2015 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Дальнейшее перемещение

Чтобы обеспечить соблюдение международно-правовых принципов в отношении передвижения беженцев и лиц, ищущих убежища, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Выступать в поддержку регионального и (или) двустороннего сотрудничества, будь то по конкретным вопросам или в рамках более широкого подхода к смешанным миграционным потокам, чтобы реагировать на дальнейшие перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища. Такое сотрудничество позволит предпринимать более согласованные и последовательные меры реагирования, способствовать более справедливому распределению ответственности и создать правовую базу для решения некоторых из коренных причин дальнейшего перемещения.
- ✔ Признавая непропорциональную ответственность за прием беженцев, которую несут развивающиеся страны и страны со средним уровнем дохода, выступать за более активную работу международных субъектов по проблемам развития и финансовых субъектов в принимающих странах. Включать беженцев в широкие стратегии развития, чтобы способствовать укреплению защиты беженцев и решению их проблем.
- ✔ Поддерживать укрепление и гармонизацию возможностей защиты в принимающих странах, в том числе:
 - Разрабатывать и укреплять законодательство, верховенство права и институты, способствующие безопасности и соблюдению основных прав человека;
 - Укреплять способность принимающих стран управлять системами убежища в соответствии с международными стандартами и передовой практикой.
- ✔ В качестве важного шага в направлении сокращения нерегулярных, опасных поездок и использования криминальных сетей незаконного ввоза мигрантов поддерживать создание безопасных и законных возможностей дальнейшего передвижения беженцев, будь то для воссоединения с семьей или для удовлетворения потребностей в защите и помощи.

4.5 Незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми и защита беженцев

Закрытые границы, отсутствие законных путей к обретению безопасности и ухудшение положения с безопасностью и гуманитарной ситуации часто вынуждают беженцев и лиц, ищущих убежища, обращаться к сетям незаконного ввоза людей. Это может подвергнуть их большой опасности нарушения прав человека, насилия, эксплуатации и даже гибели. Кроме того, искатели убежища, беженцы и лица без гражданства подвергаются особой опасности стать жертвами торговли людьми или сексуальной эксплуатации.

Между торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов имеются как сходства, так и различия. Оба деяния зачастую совершаются в опасных и (или) унижающих достоинство человека условиях и связаны с нарушением прав человека. Однако, незаконный ввоз является, по сути, добровольным действием и предусматривает плату незаконному перевозчику за предоставление конкретной услуги. Напротив, жертв торговли людьми принуждали угрозами или обманом с целью эксплуатации, что подразумевает серьезные и длительные нарушения прав человека со стороны торговцев людьми.

Сети незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми нередко тесно связаны между собой; обе существуют за счет уязвимости людей, ищущих международной защиты или доступа на рынки труда за рубежом. Нелегальные мигранты, полагающиеся на услуги незаконных перевозчиков, которых они добровольно нанимают, также могут стать жертвами торговли людьми.

Незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми: В чем различие?

[Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности](#) дополнена Протоколом против незаконного ввоза мигрантов и Протоколом о торговле людьми. В них приведены следующие определения:

- **Незаконный ввоз мигрантов:** «означает обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды незаконного въезда в какое-либо государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или постоянно не проживает на его территории». Важнейшими элементами этого определения являются незаконное пересечение границы ввозимым лицом и получение материальной выгоды незаконным перевозчиком.
- **Торговля людьми:** означает «осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или прием людей путем угрозы силой либо ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения или предоставление либо получение оплаты или выгоды для получения согласия лица, контролирующего другое лицо». Эксплуатация включает сексуальную эксплуатацию, в том числе проституцию, принудительный труд, рабство, порабощение и извлечение органов. Согласие жертвы торговли людьми на предполагаемую эксплуатацию не имеет значения, если было использовано какое-либо из перечисленных средств воздействия. В случае детей вербовка, перевозка, передача, укрывательство или прием ребенка с целью эксплуатации считаются «торговлей людьми», даже если угроза применения силы или принуждение не использовались.

Согласно двум этим Протоколам:

- Государства-участники должны криминализовать соответствующие деяния незаконных перевозчиков или торговцев людьми, создать и реализовать внутренние правоохранные механизмы и сотрудничать с другими государствами с целью усиления мер по предотвращению и наказанию таких деяний; и
- Устанавливается, что ничто в их положениях не затрагивает прав людей и обязательств государств согласно Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года или принцип *недопущения высылки*.

[Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху](#) подтверждает, что «незаконный ввоз мигрантов может создавать угрозу для жизни или безопасности вовлеченных в него мигрантов». Согласно ему, государства должны «обеспечить безопасность и гуманное обращение» с незаконно ввезенными лицами и «полную защиту их прав».

Что касается жертв торговли людьми, то согласно [Протоколу о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее](#) государствам рекомендуется предпринять шаги «по обеспечению физической, психологической и социальной реабилитации жертв торговли людьми» и предлагается широкий ряд защитных мер. Несмотря на то, что жертвы торговли людьми смогут вернуться на родину, некоторые из них могут нуждаться в международной защите.

« 118-я ассамблея Межпарламентского союза ...напоминает правительствам и парламентам об их обязанности в соответствии с международным законодательством о правах человека защищать жертв торговли людьми, в том числе посредством эффективного установления личности жертв и соблюдения принципа недопущения высылки (*non-refoulement*), а также посредством защиты от внепроцессуальной депортации и предоставления времени для принятия решения и (или) временного или постоянного разрешения на проживание;»

История беженца:

Трудная переправа

Идясь в лодку на побережье Индонезии, Барат Али Батур знал, что может не пережить дорогу в Австралию. Но, по его словам, он должен был пойти на этот риск.

«Это было нелегкое решение», – говорит тридцатидвухлетний Батур, которому повезло больше, чем многим другим людям, не побоявшимся выйти в открытое море в поисках убежища или новых возможностей. «Шанс умереть в море составлял 90 процентов. Я рисковал. Но все это было ради крошечной надежды, потому что у нас не осталось надежды на родине».

Семья Батура – хазарейцы, персидскоязычное меньшинство, которое подвергалось преследованию в Афганистане и Пакистане. Работа в качестве фотожурналиста подвергала его еще большему риску и, в конечном итоге, вынудила искать удачи в море.

Он отправился в плавание, называя свои причины «очень простыми». «У меня не было выбора. Законные способы невозможны. Афганский паспорт нигде не внушает доверия. . . . Не было другой возможности, кроме обращения к перевозчикам – заплатить им и воспользоваться незаконным путем».

Батур родился и вырос в Пакистане, но в юности переехал в Афганистан, надеясь участвовать в восстановлении страны. Он работал в качестве переводчика и фотографа для ООН, посольства США и нескольких европейских новостных агентств. После публикации одного из фоторепортажей в 2012 году ему начали угрожать смертью, и он понял, что следует уезжать.

Батур вернулся в Пакистан, но как хазарец не чувствовал себя в безопасности. «Меня могли убить в любое время», – говорит он. Поэтому он заплатил незаконным перевозчикам за провоз в Таиланд, Малайзию, Индонезию

и, наконец, за лодку в Австралию, надеясь выйти на берег в месте, где «сможет жить в мире».

«В первый день и ночь мы надеялись, что у нас получится, но на вторую ночь погода переменялась и разыгрался шторм. Вода прибывала, были высокие волны, лодка казалась невесомой, как спичечный коробок».

Пассажиры стали плакать и молиться. «Мы действительно потеряли всякую надежду. Все 93 человека думали, что это конец. Мы видели смерть прямо перед нами. Мы ничего не видели, только высокие волны. Мы действительно утратили надежду».

Всем людям удалось выжить. «Нам очень повезло, что мы смогли повернуть обратно. Через шесть часов – шесть часов в протекающей лодке, вычерпывая воду – мы это сделали. Теперь это кажется сном. Я до сих пор не представляю себе, как мы вернулись».

Лодка разбилась о скалы на небольшом острове у берегов Явы и все доплыли до берега. Искатели убежища были арестованы индонезийской полицией и доставлены в центр содержания под стражей, откуда сбежали в первую же ночь.

Переживший психологическую травму Батур ожидал в Джакарте, пока в УВКБ ООН рассматривалось его ходатайство о предоставлении статуса беженца. Когда военный фотограф, с которым он работал в Афганистане, оказал ему спонсорскую помощь, Батур смог переселиться в Австралию.

Теперь его жизненный путь – рассказывать истории искателей убежища и беженцев. «У меня есть мир, есть возможности, у меня есть почти все», – говорит Батур. «Но я чувствую себя обязанным за них бороться».

«Трудная переправа», УВКБ ООН, 2014 г.

Практика государств

Законодательство о борьбе с торговлей людьми: Хотя в законах о борьбе с торговлей людьми положения о применении принципа *недопущения высылки* и о том, что жертвы торговли людьми должны иметь возможность искать убежища и пользоваться убежищем, не являются обязательными, конкретное упоминание этих обязательств в законодательстве ряда стран следует считать передовой практикой.

Например, в Законе о борьбе с торговлей людьми в [Сенегале](#) указано, что жертвы торговли людьми могут обращаться с ходатайством о временном или постоянном пребывании на территории со статусом резидента или беженца. В [Замбии](#), [Лесото](#), [Маврикии](#), [Мозамбике](#), [Танзании](#), [Южной Африке](#) законодательство о борьбе с торговлей людьми обязывает соответствующее министерство, занимающееся репатриацией иностранцев-жертв торговли людьми, должным образом учитывать их безопасность в стране происхождения и в процессе репатриации, включая возможность причинения им вреда, убийства или возможность снова стать жертвой торговли людьми.

На американском континенте в законодательстве о борьбе с торговлей людьми в [Аргентине](#) содержится конкретная отсылка к обязательствам страны по Конвенции 1951 года и к ее обязательству по *недопущению высылки*, в то время как в [Гватемале](#) закон гласит, что, без ущерба для процесса репатриации, власти должны гарантировать право на убежище иностранным жертвам торговли людьми.

В Европе в постановлении о противодействии торговле людьми в [Косово](#) указано, что ничто в этом постановлении не затрагивает защиту, предоставляемую беженцам и лицам, ищущим убежища, в соответствии с международным законодательством о беженцах и международным законодательством о правах человека, в частности в соответствии с принципом *недопущения высылки*. В [Молдове](#) в законе о борьбе с торговлей людьми установлено, что жертва торговли людьми не может быть репатрирована или выслана в свою страну происхождения или в третье государство, если в результате оценки рисков и безопасности есть основания полагать, что безопасность жертвы или членов ее семьи окажется под угрозой.

Практика государств

Совместная стратегия борьбы с торговлей людьми: В мае 2015 года **Судан** подписал Совместную стратегию с ООН по борьбе с торговлей людьми, похищениями и незаконным ввозом людей в Судане на 2015-2017 гг. Документ обеспечивает правовую базу для действий, охватывающих предотвращение торговли людьми, выявление жертв торговли людьми, предоставление им помощи и защиты. Стратегия может помочь беженцам и искателям убежища, которые относятся к уязвимым группам населения Судана и рискуют подвергнуться торговле людьми, похищению и стать жертвами незаконного ввоза. В стратегии основное внимание уделяется законным альтернативам дальнейшего перемещения, таким как программы самообеспечения, частное спонсорство программ переселения и воссоединение семьи.

« **Признает** прямую обязанность компетентных органов предусмотреть все необходимые меры защиты жертв торговли людьми и обеспечить, чтобы такие меры были легко доступны; если имеются веские основания полагать, что лицо является жертвой торговли людьми, воздерживаться от его депортации до завершения процесса установления личности, и осуществлять депортацию только в случае если репатриация уместна; если возраст жертвы не определен, следует исходить из предположения о том, что он (она) является ребенком»

[Трудящиеся-мигранты, торговля людьми, ксенофобия и права человека, Резолюция, принятая консенсусом 118-й ассамблеей МПС, Кейптаун, 2008 г.](#)

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми и защита беженцев

Чтобы противостоять таким преступным явлениям, как незаконный ввоз мигрантов и торговля людьми в соответствии с международным правом, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Проводить различие между незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми, а также содействовать использованию правильных терминов, поскольку в этих случаях применяются разные обязательства и разная политика мер реагирования.
- ✓ Поддерживая законодательство, криминализирующее действия незаконных перевозчиков и торговцев людьми, и предусмотренные меры по привлечению их к ответственности, обеспечить, чтобы жертвы не подлежали уголовной ответственности.
- ✓ Обеспечить чтобы иностранцы-жертвы торговли людьми получали информацию о своем праве искать убежища и пользоваться убежищем, если они боятся возвращаться в страну происхождения, и не связывать это с их сотрудничеством в реализации мер по привлечению

к уголовной ответственности. Кроме того, следует избегать какой-либо связи между оценкой ходатайства о предоставлении убежища по существу и готовностью жертвы давать показания в суде против предполагаемого торговца людьми.

- ✓ Обеспечить, чтобы в положениях законодательства о репатриации иностранных жертв торговли людьми предусматривался принцип *недопущения высылки* и чтобы эти положения осуществлялись на практике.
- ✓ Выступать за то, чтобы сотрудники соответствующих национальных органов, участвующие в выявлении жертв торговли людьми, обеспечили им предоставление физической, психологической и социальной поддержки, прошли надлежащее обучение, понимали потенциальные потребности жертв в международной защите и предоставляли им возможность подать ходатайство о предоставлении статуса беженца при возможном наличии потребностей в международной защите.

Более подробную информацию о жертвах торговли людьми, которые могут соответствовать критериям статуса беженца, см. в Главе 6.4 – На кого распространяется определение «беженец»: Имеют ли они право на статус беженца? Несколько случаев, связанных с возрастными и гендерными аспектами принадлежности.

Региональная практика

Право жертв торговли людьми искать убежища и пользоваться убежищем: В Европе в [Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми](#) указывается, что предоставление разрешения на проживание жертве торговли людьми «должно осуществляться без ущерба для права искать убежища и пользоваться убежищем» и что ничто в тексте этой Конвенции «не затрагивает прав, обязательств и ответственности государств и отдельных лиц ... в частности, если это применимо, согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года к ней, а также закрепленного в них принципа *недопущения высылки*». В [Директиве о предупреждении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв, которая была принята в Европейском союзе](#) в 2011 году, отмечается, что ее положения применяются «без ущерба для принципа *недопущения высылки* в соответствии с Конвенцией 1951 года», согласно ее положениям государства должны предоставить жертвам торговли людьми информацию о возможности получения международной защиты в качестве беженца или лица, имеющего статус вспомогательной защиты.

- ▶ [Combating trafficking in persons: A handbook for parliamentarians \[Борьба с торговлей людьми: Пособие для парламентариев\]](#), №16, МПС, Управление ООН по наркотикам и преступности и Глобальная инициатива ООН по борьбе с торговлей людьми, 2009 г.

4.6 Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, в условиях смешанной миграции

Рассматривая законодательство и политику противодействия незаконному въезду, важно признать, что в составе нерегулярных миграционных потоков могут находиться беженцы, ищущие убежища лица и другие люди с особыми потребностями в защите, например жертвы торговли людьми, лица без гражданства и дети без сопровождения или разлученные с семьей.

Правительства могут принять ряд законодательных мер по предотвращению и реагированию на нелегальную миграцию, но их следует сформулировать и реализовать таким образом, чтобы:

- Обеспечить, чтобы со всеми людьми обращались с уважением и соблюдением их основных прав независимо от их правового статуса;
- Предоставить ищущим убежища лицам возможность безопасного допуска на территорию страны и обеспечить им доступ к справедливым и эффективным процедурам предоставления убежища;
- Позволить быстро выявить уязвимые стороны и особые потребности всех лиц; и
- Выявить лиц, которые не нуждаются в защите и могут быть возвращены.

Такие механизмы способствуют раннему выявлению лиц, которые могут представлять угрозу безопасности, с тем чтобы передать последних соответствующим правоохранительным органам.

Доступ на территорию для лиц, нуждающихся в международной защите, можно облегчить обеспечив **законные пути доступа к защите и безопасности**. Программы допуска для таких лиц включают выдачу виз по гуманитарным основаниям, позволяющим им ехать в третью страну с целью ходатайствовать о предоставлении убежища, эвакуацию беженцев, срочно нуждающихся в медицинской помощи, на лечение в третью страну; выдачу разрешений на въезд родственникам лиц, уже проживающих в третьей стране, посредством упрощенных и ускоренных процедур по воссоединению семьи; частные спонсорские программы по переселению; предоставление академических стипендий студентам-беженцам. (См. также Главу 9.7 -Новые подходы и другие результаты).

Основные элементы систем въезда, учитывающих аспекты защиты

Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, включают:

- Механизмы, предназначенные для проверки незаконно прибывших и оказания помощи должностным лицам системы въезда в выявлении лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и направлении их в компетентные органы;
- Меры по обеспечению того, чтобы должностные лица системы въезда (осуществляющие первый контакт), такие как сотрудники пограничной полиции, иммиграционной службы (включая командированных сотрудников по связям иммиграционной службы и авиалиний) и сотрудники береговой охраны, знали об обязательствах государства по предоставлению защиты;
- Регулярное и текущее обучение должностных лиц системы въезда, чтобы обеспечить их осведомленность и понимание касательно соответствующих законов, нормативных актов, рекомендаций, процедур и обязанностей;
- Обеспечение того, что ограничения допуска не применяются дискриминационным образом, например, исключительно на основе гражданства, религии, этнической принадлежности или состояния здоровья человека;
- Включение в стратегию защиты транспортных компаний (перевозчиков) и других частных субъектов;
- Трансграничное сотрудничество в области защиты, в том числе в операциях спасания на море; и
- Положения касательно независимого мониторинга.

« Призывает парламенты и правительства открыть границы, твердо опираясь на такие ценности, как верховенство права, демократия, соблюдение прав человека и международных конвенций, особенно с учетом большого количества детей среди жертв, и найти способ сочетать соблюдение защиты границ и права искать убежища».

[Резолюция о роли парламентов в защите прав детей, особенно детей-мигрантов без сопровождения и предотвращении их эксплуатации в ситуациях вооруженного конфликта, 130-я ассамблея МПС, Женева, 2014 г.](#)

Ниже кратко перечислен ряд элементов, наличие которых необходимо для обеспечения программ, учитывающих аспекты защиты:

- Проверка незаконно прибывших с целью выявления лиц, нуждающихся в защите (в том числе в международной защите), лиц с другими особыми потребностями, лиц, представляющих возможную угрозу безопасности, и перенаправление их в соответствующие службы;
- Учет наилучших интересов детей, прибывающих в составе смешанных миграционных потоков; и
- Минимальные гарантии для ищущих убежища лиц на границах.

Проверка незаконно прибывших с целью выявления лиц с особыми потребностями и направления их в соответствующие службы

В рамках эффективных и учитывающих аспекты защиты мер реагирования на смешанные перемещения мигрантов и беженцев парламентарии могут счесть целесообразным поддержать включение в законодательство и исполнительные нормативные акты или политики механизмов для отнесения к определенным категориям или проверки лиц по прибытии, особенно в случае прибытия на границу больших групп людей.

Такие механизмы могут способствовать выявлению лиц, по отношению к которым у государств могут быть обязательства по защите, а также других лиц с особыми потребностями, чтобы получить возможность направить их в соответствующие компетентные органы для рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища или оказания другой поддержки. Эти механизмы могут также способствовать раннему выявлению лиц, представляющих угрозу безопасности государства.

Отнесение к определенным категориям/проверка в этом контексте – это необязательный процесс, который **предшествует** официальным процедурам определения статуса и направлен на проведение различий между категориям лиц, которые перемещаются в составе смешанных миграционных потоков, в том числе искателей убежища. Это инструмент управления делами, а не процедура определения по существу прав или статуса лица с юридически обязывающими результатами.

Отнесение к определенным категориям/проверка способствуют предоставлению помощи и защиты, адаптированной к ситуации соответствующих лиц. Это позволяет быстро выявлять лиц с особыми потребностями, предоставлять необходимую помощь и осуществлять последующий регулярный мониторинг. Для обеспечения бесперебойной работы механизма отнесения к определенным категориям/проверки необходимо предусмотреть услуги переводчика, условия для детей, неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность.

Информация должна предоставляться человеку на том языке и в той форме, которые он понимает.

Устанавливая правозащитный подход к проверке, государства могут сократить пробелы в защите, особенно в отношении лиц, которые не подпадают под установленную правовую базу защиты, но тем не менее нуждаются в гуманитарной помощи или других видах поддержки. (Дополнительную информацию о конкретных потребностях искателей убежища при приеме см. в Главе 5.2 – Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними).

Таким образом, процессы отнесения к определенным категориям/проверки позволяют:

- Определить категорию, к которой относятся прибывающие лица, и соответствующие меры реагирования для каждого человека;
- Оперативно выявить уязвимых лиц с особыми потребностями (см. ниже вставку) и направить их в соответствующие инстанции;
- Должностным лицам – информировать искателей убежища об их правах обязанностях;
- Государствам – получать информацию от отдельных лиц, при условии соблюдения конфиденциальности и защиты данных, в целях содействия более эффективному реагированию на смешанные перемещения; и

Лица с особыми потребностями среди незаконно прибывших: Кто они?

Лица, которые могут подвергаться повышенной опасности:

- Беженцы, лица, ищущие убежища, и другие лица, которые опасаются вернуться в страну происхождения или промежуточную страну;
- Лица без гражданства;
- Дети без сопровождения или разлученные с семьей (включая подростков);
- Сопровождаемые дети или подростки в уязвимых ситуациях, например жертвы эксплуатации или насилия, беременные девочки и подростки;
- Жертвы или потенциальные жертвы торговли людьми;
- Жертвы/потерпевшие от эксплуатации или жестокого обращения при незаконном ввозе мигрантов;
- Жертвы/потерпевшие от сексуального и гендерно-обусловленного насилия (SGBV) в стране происхождения или в дороге, или лица, подвергающиеся опасности такого насилия;
- Лица, пережившие психологическую травму;
- Члены этнических или религиозных меньшинств;
- Коренные народы;
- Беременные и кормящие женщины;
- Одинокие родители с несовершеннолетними детьми;
- Пожилые люди;
- Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ); и
- Лица с инвалидностью.

Прибывающие лица могут относиться одновременно к нескольким из перечисленных категорий, что требует согласованной реакции нескольких служб или органов.

Учитывая количество мер реагирования, которые могут потребоваться, необходимо обеспечить и контролировать на постоянной основе наличие эффективной связи между службами, в которые могут направлять отдельных лиц, а также обучение соответствующих должностных лиц.

- Облегчить раннее выявление лиц, которые могут представлять угрозу безопасности, и их направление в соответствующие правоохранительные органы (см. также Главу 4.3 Обеспечение безопасности и защита беженцев).

Практика государств:

В документе [Guidelines on assistance for vulnerable migrants \[Рекомендации по оказанию помощи уязвимым мигрантам\]](#), изданном в **Замбии**, изложены процедуры выявления уязвимых мигрантов и искателей убежища. Рекомендации предназначены для персонала «первого контакта», например сотрудников иммиграционной службы, полиции, служб социального обеспечения, мест заключения, медицинских работников и представителей институтов гражданского общества. «Форма отнесения мигрантов к определенной категории», используемая в процессе первого собеседования, помогает определить, попадает ли человек в одну из следующих категорий: лицо, ищущее убежища, жертва торговли людьми, ребенок без сопровождения или разлученный с семьей (UASC), мигрант, оказавшийся в бедственном положении, лицо без гражданства или другой мигрант в уязвимой ситуации. В каждом конкретном случае лицо направляют к субъектам, предоставляющим услуги защиты, и для прохождения соответствующих юридических процессов.

Региональная практика:

Северная и Центральная Америка – [Regional guidelines for the preliminary identification of profiles and referring mechanisms for migrant populations in vulnerable situations \[Региональные рекомендации по предварительному выявлению характеристик групп мигрантов, находящихся в уязвимых ситуациях, и механизмам их перенаправления\]](#). Рекомендации были согласованы в 2013 году на Региональной конференции по вопросам миграции в Коста-Рике – межправительственной конференции с участием 11 стран Северной и Центральной Америки, созванной с целью обмена информацией и содействия диалогу по вопросам миграции. В документе представлены шаги, которые должны быть предприняты каждым участником в целях выявления и перенаправления уязвимых лиц в соответствии с конкретными обстоятельствами уязвимости, связанными с различными группами мигрантов. Рекомендации являются составляющей подхода к управлению миграцией, цель которого состоит в том, чтобы учесть суверенитет государств, а также обеспечить защиту основных прав человека мигрантов и беженцев, включая их физическую неприкосновенность, безопасность, достоинство и благополучие.

- ▶ [Access to the asylum procedure: Practical tools for first-contact officials \[Доступ к процедуре предоставления убежища: Практические инструменты для должностных лиц «первого контакта»\]](#), Европейский офис по вопросам предоставления убежища (EASO), 2014 г.
- ▶ [Vulnerability screening tool – Identifying and addressing vulnerability: A tool for asylum and migration systems \[Инструмент для проверки на предмет уязвимости – Выявление и решение проблем уязвимости: Инструмент для систем предоставления убежища и миграционных систем\]](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Наилучшие интересы детей в смешанных миграционных потоках

Согласно Статье 3(1) [Конвенции о правах ребенка](#) предусматривается, что «во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка».

Практика государств:

Законодательство, защищающее детей, ищущих убежища: [General Law on the rights of children and adolescents \[Общий закон о правах детей и подростков\]](#), принятый в **Мексике** в 2014 году, предусматривает особые меры по обеспечению защиты сопровождаемых детей и детей без сопровождения, ищущих убежища. Согласно этому закону запрещается возвращение ребенка или подростка в страну, где были бы поставлены под угрозу его (ее) жизнь, безопасность или свобода, или где они подвергались бы опасности преследования, всеобщего насилия, массовых нарушений прав человека, применения пыток или бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. В дополнение к подтверждению необходимости соблюдения основных принципов, например принципов обеспечения наилучших интересов ребенка и единства семьи, в законе излагаются механизмы, которые должны быть созданы для первичной идентификации и оценки детей и подростков, которые могут быть беженцами, а также для принятия соответствующих индивидуальных мер защиты, необходимое сотрудничество между органами и данные, подлежащие регистрации.

Наилучшие интересы детей в смешанных миграционных потоках: Как обеспечить их соблюдение?

Принцип наилучших интересов детей следует применять во всех действиях в отношении детей. Это касается растущего числа детей, в том числе детей без сопровождения и разлученных с семьей, прибывающих в составе масштабных, нерегулярных, смешанных миграционных потоков.

Признавая, что некоторые действия невозможно выполнить непосредственно по прибытии, например оценку возраста или назначение опекуна, в целях соблюдения наилучших интересов ребенка необходимо в первую очередь:

- Осуществить отнесение к определенным категориям/ проверку прибывших лиц, с тем чтобы оперативно выявить детей без сопровождения и разлученных с семьей, считая их несовершеннолетними до получения результатов процедуры оценки возраста, если таковая необходима;
- Отделить предполагаемых несовершеннолетних от взрослых, которые не связаны с ними родственными отношениями, чтобы уменьшить риск (дальнейшей) торговли людьми и (или) других возможных злоупотреблений;
- Обеспечить направление в службу, способную предоставить временное жилье и базовую медицинскую и другую помощь и уход;
- Зарегистрировать основные биографические данные ребенка и членов семьи или родственников, которые остались или могут находиться в другом государстве и с которыми желает воссоединиться ребенок, а также обеспечить обращение в службы розыска семьи в случае необходимости;
- Предоставить основную информацию и консультации о процедуре предоставления убежища и (или), в соответствующих случаях, о процедурах, разработанных для жертв торговли людьми, а также других возможностях, включая добровольное возвращение, в подходящей для детей форме и на языке, который ребенок сможет понять;
- Обеспечить направление в основные службы защиты детей, а также для получения услуг специалистов, в том числе, при необходимости, консультаций психолога; и
- Как можно скорее обеспечить доступ к образованию.

Минимальные гарантии на границах для лиц, ищущих убежища: Каковы они?

Если лица, которые пытаются въехать в страну, выражают опасения относительно возвращения в страну происхождения, им следует разрешить въезд и предоставить доступ к процедуре убежища без какой-либо дискриминации. Минимальные гарантии, определенные Исполнительным комитетом УВКБ ООН в [Заключении №8](#), включают:

- «Компетентное должностное лицо... к которому заявитель обращается на границе ... должно иметь четкие инструкции по рассмотрению дел, которые могут подпадать под сферу действия соответствующих международных документов. От него (нее) требуется, чтобы он (она) действовал(а) в соответствии с принципом *недопущения высылки* и передавал(а) эти дела на рассмотрение вышестоящего органа».
- «Заявитель должен получать необходимые рекомендации касательно процедуры, которой ему необходимо следовать»
- «Заявителю должно быть оказано необходимое содействие, включая услуги квалифицированного переводчика, для подачи его (ее) дела на рассмотрение соответствующих официальных органов».
- «Заявителям также должна быть предоставлена возможность, о которой их следует проинформировать надлежащим образом, связаться с представителем УВКБ ООН».
- «Заявителю должно быть разрешено оставаться в стране до принятия решения компетентным органом по его первоначальному заявлению».

Эти гарантии особенно важны в случаях, когда убежище запрашивается **на границе, в том числе в международных зонах аэропортов**. Искатели убежища в таких ситуациях особенно уязвимы, поскольку пограничные процедуры нередко осуществляются вне общественного контроля. Кроме того, задержание на границе может затруднить получение ищущими убежища лицами необходимой информации и консультаций и, возможно, им будет сложно объяснить свои потребности в международной защите. Механизм приема и процедурным механизмам на границе часто недостает основополагающих гарантий.

Практика государств:

Официальные рекомендации по уходу за детьми без сопровождения, ищущими убежища: Министерство внутренних дел и другие правительственные ведомства Великобритании в 2009 году издали официальные рекомендации под названием [Every child matters: Change for children \[Каждый ребенок имеет значение: Перемены для детей\]](#). В документе изложены меры, которые необходимо предпринять для защиты и содействия благополучию детей в контексте иммиграции и предоставления убежища, включая требования к направлению и рассмотрению дел для защиты процедурных и материальных прав детей. В 2014 году были также изданы [официальные рекомендации](#) для местных властей в отношении действий, которые они должны предпринять, чтобы обеспечить поддержку ищущим убежища детям без сопровождения и детям – жертвам торговли людьми.

Минимальные гарантии на границах для лиц, ищущих убежища

Принимаемые на границе решения о том, допускать ли кого-либо на территорию страны и к процедуре предоставления убежища, зачастую выносятся в очень короткие сроки. Важно, чтобы были предоставлены соответствующие гарантии и поддержка.

- ▶ [Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план действий](#), УВКБ ООН, 2016 г.
- ▶ [Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии](#), УВКБ ООН, 2016 г.
- ▶ [Legal avenue to safety and protection through other forms of admission \[Законные возможности получения безопасности и защиты посредством других форм допуска\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Системы въезда, учитывающие аспекты защиты

Чтобы поддержать разработку и использование систем въезда, учитывающих аспекты защиты, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Поддержать и обеспечить включение в законодательство, политику и практику механизмов проверки лиц, перемещающихся в составе нерегулярных потоков, для оказания помощи должностным лицам системы въезда в выявлении искателей убежища и других лиц с особыми потребностями и направлении их в компетентные службы, а также в выявлении лиц, представляющих потенциальную угрозу безопасности, и передаче их соответствующим правоохранительным органам.
- ✔ Выступать в поддержку нормативных актов, политики и (или) стратегий, касающихся системы въезда, которые:
 - Устанавливают основополагающие принципы, которые необходимо соблюдать повсеместно, включая, среди прочего, принцип *недопущения высылки*, недопущения дискриминации, уважения прав человека и человеческого достоинства, наказания за незаконный въезд ищущих убежища лиц и беженцев, а также доступ к процедурам предоставления убежища для лиц, опасющихся возвращения в страну происхождения;
 - Определяют задействованные компетентные органы и распределяют их обязанности, в том числе службы защиты детей и органы опеки и попечительства, органы по вопросам иммиграции и по вопросам убежища, орган, ответственный за определение безгражданства (если таковой существует), органы, ответственные за противодействие торговле людьми, и службы здравоохранения;
 - Устанавливают процедуры для определения соответствующего последующего направления в зависимости от ситуации лица, с тем чтобы обеспечить помощь, защиту и принятие решения о его (ее) статусе;
 - Определяют других соответствующих субъектов, которые могут быть привлечены, в том числе УВКБ ООН, МОМ, национальные НПО или другие организации;
 - Устанавливают, каким образом различные участники должны координировать и реализовывать меры реагирования, а также осуществлять их мониторинг для обеспечения регулярной коммуникации, скоординированных мер реагирования и подотчетности;
 - Обеспечивают, чтобы меры реагирования были адаптированы к разным ситуациям въезда, например в морских портах, аэропортах, включая транзитные зоны, на сухопутных границах, а также при контактах за пределами национальных границ; и
 - Выделяют достаточные ресурсы для эффективного функционирования этих механизмов, в том числе для подготовки должностных лиц, а также на услуги переводчиков и на консультационные услуги в случае необходимости.

► [Recommended principles and guidelines on human rights at international borders](#) [Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека на межгосударственных границах], УВКПЧ, 2014 г.

4.7 Ненаказание за незаконный въезд

Пересечение границы без разрешения в поисках убежища не является преступлением. Согласно Статье 31 Конвенции 1951 года предусматривается, что на беженцев, прибывших непосредственно из страны, где их жизни или свободе угрожала опасность, не будут налагаться взыскания за незаконный въезд или незаконное пребывание, при условии, что после прибытия непосредственно из такой страны они без промедления явятся к властям и представят убедительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания. В этом положении признаются реалии бегства. Часто беженцы вынуждены прибывать или въезжать на территорию, не имея необходимых документов или предварительного разрешения. Статья 31 применяется также к лицам, ищущим убежища, поскольку некоторые из них являются беженцами, которые еще не признаны таковыми.

Исполнительный комитет УВКБ ООН подтвердил, что ввиду очевидных трудностей обычно следует избегать содержания под стражей. При необходимости содержание под стражей может применяться только по установленным законом основаниям: для проверки личности; для определения элементов, на которых основывается ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища; для рассмотрения случаев, когда беженцы или ищущие убежища лица уничтожили свои проездные документы и (или) удостоверения личности или использовали

Лица, ищущие убежища, которые незаконно въехали в страну: Что говорится об этом в Конвенции 1951 года

Статья 31 Конвенции 1951 года звучит следующим образом:

«Договаривающиеся государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, где их жизни или свободе угрожала опасность, . . . въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся в органы власти и представят убедительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания».

«Договаривающиеся государства не будут применять ограничения к свободе передвижения таких беженцев, кроме тех, которые необходимы, и такие ограничения будут применяться только до тех пор, пока не будет урегулирован статус этих беженцев в этой стране или пока они не получат право на въезд в другую страну. . . ».

«Прибыв непосредственно»

Это означает, что искатель убежища или беженец прибыл непосредственно:

- Из своей родной страны;

- Из другой страны, где не может быть гарантирована его (ее) защита и безопасность; или
- Из транзитной страны, в которой он (она) находились краткий период времени, не подавая ходатайства о предоставлении убежища и не получая убежища.

Фразу «прибыв непосредственно» не следует понимать в узком временном или географическом смысле, поскольку невозможно установить строгий лимит времени для пересечения другой страны или пребывания в ней. Таким образом, статья 31 применяется к лицам, которые проехали транзитом через другие страны или не смогли найти защиту в стране или странах, куда они бежали ранее.

«Без промедления»

Аналогичным образом не существует лимита, который механически можно применить к понятию «без промедления», поскольку искателям убежища часто приходится преодолевать проблемы, включая последствия психологической травмы, языковые барьеры, отсутствие информации, страх или подозрительное отношение к властям, сформировавшееся на основании прошлого опыта, а также отсутствие основных средств к существованию.

«Убедительные объяснения»

Согласно этой фразе необходимо рассмотрение обстоятельств бегства искателя убежища.

поддельные документы, чтобы ввести в заблуждение власти государства, в котором они намерены ходатайствовать о предоставлении убежища; либо для защиты национальной безопасности или общественного порядка. Незаконный въезд не входит в число этих критериев. (Более подробно о содержании под стражей и альтернативах содержанию под стражей см. Главу 5.3 – Свобода передвижения, содержание под стражей и альтернативы содержанию под стражей).

Кроме того, хотя в соответствии со статьей 6 [Протокола против незаконного ввоза мигрантов](#) государства обязаны криминализовать незаконный ввоз мигрантов, согласно статье 16 Протокола государства должны принять все надлежащие меры для соблюдения и защиты прав незаконно ввезенных лиц в соответствии со своими обязательствами по международному праву. (См. также выше Главу 4.5 Незаконный ввоз мигрантов, торговля людьми и защита беженцев).

Практика государств:

Законодательство о наказаниях за незаконный въезд: В законодательстве ряда стран предусматривается, что на ищущих убежища лиц не должны налагаться взыскания за незаконный въезд в страну. В число таких стран входят: [Аргентина](#), [Армения](#), [Беларусь](#), [Боливия](#), [Босния и Герцеговина](#), [Бразилия](#), [Венесуэла](#), [Гамбия](#), [Гватемала](#), [Гондурас](#), [Коста-Рика](#), [Мексика](#), [Молдова](#), [Никарагуа](#), [Панама](#), [Перу](#), [Словения](#), [Сьерра-Леоне](#), [Турция](#), [Уругвай](#), [Филиппины](#), [Хорватия](#), [Черногория](#), [Чили](#), [Эквадор](#).

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Ненаказание за незаконный въезд

Чтобы обеспечить соблюдение положений о ненаказании Конвенции 1951 года о статусе беженцев, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Обеспечить, чтобы в законодательстве было прямо указано, что на беженцев не будут налагаться взыскания за незаконный въезд или незаконное пребывание, если они прибывают непосредственно с территории, где их жизни или свободе угрожала опасность, при условии, что они без промедления явятся к властям и представят убедительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.
- ✓ Выступать за включение в уголовное законодательство положений, запрещающих возбуждать или продолжать судебные разбирательства за незаконный въезд или пребывание в стране в отношении лиц, обратившихся за предоставлением убежища, до принятия окончательного решения по их ходатайствам, со ссылкой на соответствующие положения закона об иммиграции/предоставлении убежища, чтобы обеспечить согласованность положений.
- ✓ Обеспечить, чтобы в законодательстве не предусматривалась уголовная ответственность или задержание лиц, ищущих убежища, если они по уважительным причинам не сотрудничают в выявлении незаконных перевозчиков, в соответствии с положениями о ненаказании Конвенции 1951 года и Протокола против незаконного ввоза мигрантов.

Глава 5

Прием ищущих убежища лиц и беженцев



© UNHCR / Jiro Ose

5.1 Введение

Государства, принимающие ищущих защиты лиц, сталкиваются со многими проблемами, будь то в случаях прибытия отдельных лиц или в ситуациях массового притока, в промышленно развитых или развивающихся странах, в сельских или городских районах. Соблюдение права искать убежища и пользоваться убежищем предполагает создание открытых, безопасных и совместимых с основными правами человека мер по организации приема.

Возможностей на национальном уровне может быть не достаточно, чтобы справиться с большим притоком искателей убежища и беженцев. Международное сотрудничество, направленное на распределение нагрузки, может помочь принимающему государству (государствам), уменьшить опасность, которой подвергаются вновь прибывшие лица, и усилить их защиту. Крайне важными являются меры по обеспечению гражданского и гуманитарного характера убежища.

Прием в общественных учреждениях или в учреждениях открытого типа должен быть нормой. Прием в учреждениях закрытого типа, который приравнивается к содержанию под стражей, следует использовать только в качестве крайней меры и всегда рассматривать альтернативные

варианты. Содержание под стражей лиц, ищущих убежища, должно основываться на индивидуальном определении необходимости, целесообразности и соразмерности этой меры правомерной цели, как изначально, так и с течением временем.

В этой Главе приведены рекомендации по разработке национального законодательства и политики для решения этих проблем, в том числе касательно:

- Обеспечения открытого, безопасного и достойного приема и обращения с ищущими защиты людьми, включая регистрацию, выявление особых потребностей, доступ к услугам и трудоустройству;
- Свободы передвижения, содержания под стражей и альтернативы содержанию под стражей; и
- Реагирования на ситуации массового притока и чрезвычайные ситуации.

5.2 Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними в контексте индивидуальных систем предоставления убежища

Международное законодательство о правах человека признает право каждого на достаточный уровень жизни. Масштабы государственной помощи искателям убежища, которые не могут себя обеспечить, будут зависеть от конкретной ситуации. Однако, в целом, надлежащие условия приема являются необходимым компонентом справедливых и эффективных процедур предоставления убежища. Если основные потребности лиц, ищущих убежища, в продовольствии, жилье и медицинском обслуживании не удовлетворяются, то нельзя ожидать, что они будут надлежащим образом продолжать заниматься своими ходатайствами о предоставлении убежища.

В Конвенции 1951 года/Протоколе 1967 года не установлены стандарты приема лиц, ищущих убежища, но к ним прямо применимы некоторые права согласно Конвенции, в том числе недопущение дискриминации, свобода религии, право обращения в суд, доступ к образованию, право на получение удостоверения личности, а также на защиту от произвольного задержания и наказания за незаконный въезд в страну. (См. также Главу 4.7 – Ненаказание за незаконный въезд, и Главу 8.3 – Обязанности и права беженцев). Исполнительный комитет УВКБ ООН изложил общие рекомендации в отношении организации приема в [Заключении №93 \(LIII\) о приеме лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем предоставления убежища](#).

Страны принимают разные подходы к приему лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем предоставления убежища. Некоторые предоставляют помощь в натуральной форме, другие предлагают финансовую помощь или сочетание разных форм помощи. В оказании помощи могут участвовать как правительственные, так и неправительственные субъекты, а диапазон и объем социальных и экономических благ могут отличаться.

В некоторых случаях выбор места проживания и свобода передвижения лиц, ищущих убежища, ограничены определенным местом, например конкретным муниципалитетом или определенным центром приема. Такие ограничения должны быть предусмотрены законом и необходимы для защиты правомерных интересов, например общественной безопасности, общественного порядка или здоровья населения. Центры приема не должны быть закрытыми, поскольку это будет равнозначно содержанию под стражей.

Прием: Руководящие принципы

В [Заключении №93 \(LIII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о приеме лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем предоставления убежища](#) изложены принципы, которыми следует руководствоваться применительно к организации приема, а именно:

- Уважение человеческого достоинства лиц, ищущих убежища, и соблюдение международного законодательства и стандартов в области прав человека;
- Лица, ищущие убежища, должны получить доступ к помощи для удовлетворения основных потребностей, в том числе в продовольствии, одежде, жилье и медицинском обслуживании, при соблюдении права на неприкосновенность их частной жизни;
- Необходимость учета гендерных и возрастных аспектов при организации приема, в частности для удовлетворения особых потребностей детей, особенно без сопровождения и разлученных с семьей, жертв сексуального насилия и эксплуатации, лиц, перенесших психологические травмы и пытки, а также других уязвимых групп;
- Сохранение единства семьи, если она находится на территории страны;
- Регистрация искателей убежища (как мужчин, так и женщин) и выдача им соответствующих документов, которые подтверждают статус лиц, ищущих убежища, и которые должны оставаться действительными до принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища;
- Признание того, что многие лица, ищущие убежища, могут добиться определенной степени самообеспеченности, если им будут предоставлены соответствующие возможности; и
- Право искателей убежища обращаться в УВКБ ООН и предоставление УВКБ ООН доступа к лицам, ищущим убежища.

Проживание искателей убежища в коллективных центрах в первые месяцы после прибытия может способствовать эффективному распространению информации и рекомендаций. На более поздних этапах больше подходит проживание в небольших групповых или индивидуальных домах, поскольку длительное пребывание в коллективных центрах может привести к маргинализации и развитию зависимости. Лица, ищущие убежища, которые имеют возможность остановиться в частном порядке у родственников или друзей, не обязаны проживать в коллективных центрах.

Каким бы ни был принятый подход или предоставленная помощь, следует создать для искателей убежища безопасную и достойную обстановку, которая соответствует международным стандартам прав человека, в частности позволяет обеспечить достаточный уровень жизни, включая продовольствие, одежду и жилье. Как будет указано далее, люди с особыми потребностями (беременные женщины, дети, лица, пережившие пытки и психологические травмы) нуждаются в соответствующей помощи.

В тех случаях, когда ресурсы принимающего государства ограничены, поддержка со стороны международного сообщества может укрепить потенциал государства по приему лиц, ищущих убежища, и обеспечить надлежащую организацию их приема.

- ▶ [Conclusion No. 93 \(LIII\) on reception of asylum-seekers in the context of individual asylum systems \[Заключение №93 \(LIII\) о приеме лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем предоставления убежища\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2002 г.

- ▶ [Global Consultations on International Protection /Third track: Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems \[Глобальные консультации по международной защите/Третий раунд: Прием искателей убежища, включая стандарты обращения, в контексте систем индивидуального предоставления убежища\]](#), УВКБ ООН, 2001 г.

► [UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection \(recast\)](#). [Аннотированные комментарии УВКБ ООН к Директиве 2013/33/ЕС Европейского Парламента и Совета от 26 июня 2013 года, устанавливающей стандарты приема лиц, обратившихся с ходатайством о предоставлении международной защиты (переработанной)], УВКБ ООН, 2015 г.

Регистрация и идентификация лиц, ищущих убежища

Регистрация лиц, ищущих убежища, и обеспечение их личными документами являются важными инструментами защиты. Регистрация и предоставление документов, удостоверяя личность и статус, позволяя обеспечить защиту от *высылки*.

Регистрация позволяет обеспечить доступ к другим основным правам и услугам, а также возможность выявить лиц с особыми потребностями. Кроме того, она необходима для разработки и реализации долгосрочных решений, включая переселение.

С учетом вышесказанного, следует в законодательном порядке назначить орган, который будет принимать и регистрировать ходатайства о предоставлении убежища. Такой орган должен иметь четкие инструкции относительно своих обязанностей, и его представители должны находиться не только на сухопутных границах, но и в аэропортах, морских портах и на железнодорожных вокзалах, а также в различных департаментах / учреждениях местных органов власти.

Лицам, ищущим убежища, следует выдать документ, удостоверяющий их личность, а также тот факт, что они ищут убежища. Это будет подтверждением их законного пребывания в стране до момента принятия окончательного решения по их ходатайству. Женщины имеют равные права на получение таких документов на свое имя, независимо от родственников-мужчин. Регистрация детей, особенно без сопровождения и разлученных с семьей, и предоставление им личных документов с указанием их статуса очень важны для их защиты.

Регистрация: Руководящие принципы

В Заключении №91 (LI) о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища, Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендует руководствоваться следующими соображениями:

- Регистрация должна быть непрерывным процессом учета существенной информации на момент прибытия, а также любых последующих изменений (рождение детей, смерть, выезд из страны, прекращение статуса беженца, получение специального статуса, натурализация и т. п.);
- В процессе регистрации должны соблюдаться основополагающие принципы конфиденциальности;
- Регистрация должна быть легкодоступной процедурой и проходить в безопасном и надежном месте, насколько это возможно;
- Регистрация должна производиться без запугивания и угроз, беспристрастно и с должным соблюдением безопасности и уважением достоинства беженцев;
- Персонал, производящий регистрацию, должен быть надлежащим образом подготовлен, в его составе должно быть достаточное количество сотрудников-женщин, и у всех сотрудников должны быть четкие инструкции относительно процедур и требований к регистрации, включая необходимость обеспечения конфиденциальности собранной информации;
- Следует принимать особые меры для обеспечения целостности процесса регистрации;
- В принципе, беженцы должны регистрироваться на индивидуальной основе с фиксированием следующих основных данных: удостоверение личности и номер, фотография, имя, пол, дата рождения (или возраст), семейное положение, особые потребности в защите и помощи, уровень образования, профессия (квалификация), размер и состав домохозяйства (семьи), дата прибытия, место проживания на данный момент и место происхождения.

Организация приема лиц с особыми потребностями: Что делать?

Меры раннего реагирования, принимаемые на границе, необходимо продолжить при приеме посредством применения более официальных механизмов выявления лиц, подвергающихся опасности, и реализации соответствующих мер. Это может включать:

- Предоставление информации, консультирование, предоставление медицинской и социально-психологической помощи;
- Проведение оценки возраста, если возраст ребенка вызывает сомнения и это отвечает наилучшим интересам ребенка. Оценку возраста следует проводить справедливо, с учетом детской и гендерной специфики, с должным уважением к человеческому достоинству. В отсутствие убедительного результата заявителя следует считать ребенком;
- В случае выявления ребенка без сопровождения или разлученного с семьей следует убедиться в том, что ему (ей) назначен ему опекун или советник;
- Определение условий размещения, которые отвечают наилучшим интересам девочек и мальчиков, подвергающихся опасности;
- Поддержка поиска и воссоединения семьи, если это возможно и отвечает наилучшим интересам ребенка;
- Обеспечение устойчивой и надлежащей поддержки лиц с инвалидностью и одиноких пожилых людей с особым вниманием к тем, кто не может озвучить собственные потребности; и
- Обеспечение лицам с инвалидностью доступа к процедурам предоставления убежища, которые учитывают такие потребности.

Ищущие убежища лица с особыми потребностями

Существует ряд категорий лиц с особыми потребностями, для которых необходимы адаптированные меры реагирования при приеме. К ним относятся: дети, в том числе без сопровождения и разлученные с семьей; женщины и девочки, подвергающиеся опасности; жертвы/лица, пережившие пытки, надругательства, сексуальное и гендерно-обусловленное насилие; жертвы или потенциальные жертвы торговли людьми; лица, пережившие психологические травмы; лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица или интерсексуалы (ЛГБТИ); представители этнических и религиозных меньшинств и коренных народов; лица с инвалидностью и пожилые люди. О выявлении лиц, подвергающихся опасности, среди смешанных прибывающих групп и направлении их в соответствующие службы см. Главу 4.6 – Системы въезда, учитывающие аспекты защиты, в условиях смешанной миграции.

- Более подробно эти меры изложены в Заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН [№105 \(LVII\) о женщинах и девочках в условиях риска](#), [№107 \(LVIII\) о детях в зоне риска](#) и [№110 \(LXI\) о беженцах с инвалидностью](#). Дополнительную информацию об упомянутых Заключениях см. в Главе 2.3 – Обязательства по отношению к отдельным категориям беженцев.
- [Tool for identification of persons with special needs \[Инструмент для выявления лиц с особыми потребностями\]](#), EASO, 2016 г.

Доступ ищущих убежища лиц к медицинскому обслуживанию

Как и каждый человек, лица, ищущие убежища, имеют право «на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья», как предусмотрено [Международным пактом о социальных, экономических и культурных правах](#). Поэтому государствам необходимо, по крайней мере, обеспечить доступ искателей убежища к бесплатной первичной и неотложной медицинской помощи, как по прибытии, так и на протяжении всей процедуры предоставления убежища. В тех случаях, когда государства испытывают трудности с предоставлением этих услуг, можно запросить помощь у международного сообщества, которая во многих случаях может распространяться и на граждан принимающей страны.

Из-за преследования и насилия в стране происхождения или во время бегства у лиц, ищущих убежища, могут возникать проблемы с физическим или психическим здоровьем. Лица, пережившие пытки или страдающие от психологических травм, должны получить доступ к соответствующему бесплатному лечению, включая психологическую помощь и консультирование.

[Комитет по экономическим, социальным и культурным правам](#) подчеркнул, что государства должны воздерживаться от дискриминационных практик в отношении доступа к медицинским услугам, будь то профилактические меры, лечебная или паллиативная помощь. Таким образом, ищущим убежища лицам не может быть отказано в доступе к услугам. Комитет обращает особое внимание на здоровье женщин. Женщины и девочки, ищущие убежища, нуждаются в надлежащем внимании и заботе, как и искатели убежища, живущие с ВИЧ и СПИДом. По мнению УВКБ ООН, в тех случаях, когда предусмотрено медицинское обследование, по мнению УВКБ ООН, обязательные тесты на ВИЧ / СПИД проводить не следует.

« Мы призываем государства принимать меры в связи с подверженностью риску заражения ВИЧ мигрантов и переселенцев, а также беженцев и людей, пострадавших от кризисов, прилагать усилия для удовлетворения их особых потребностей в медицинской помощи, предпринимать шаги, направленные на уменьшение предрассудков, дискриминации и насилия, а также пересмотр правил, касающихся ограничений на въезд на основании ВИЧ-позитивного статуса, в целях устранения таких ограничений и практики высылки людей на этом основании, и оказывать таким лицам содействие в получении профилактической помощи, лечения, ухода и поддержки».

[Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 2016 г.](#)

- ▶ [Note on HIV/AIDS and the protection of refugees, IDPs and other persons of concern \[Комментарий по вопросам ВИЧ/СПИД и защиты беженцев, ВПЛ и других лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН\]](#), УВКБ ООН, 2006 г.
- ▶ [10 key points on HIV/AIDS and the protection of refugees, IDPs and other persons of concern \[10 ключевых моментов по ВИЧ/СПИД и защите беженцев, ВПЛ и других лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН\]](#), УВКБ ООН, 2006 г.

Доступ ищущих убежища лиц к труду

Предоставление ищущим убежища лицам доступа к рынку труда может способствовать снижению затрат на поддержку таких искателей убежища и принести пользу местной экономике. (О праве на труд см. также Главу 8.3).

Разрешение работать или, по крайней мере, на самостоятельную занятость на время процесса определения статуса помогает уменьшить степень социальной и экономической изоляции искателей убежища, а также частично устранить проблемы потери квалификации, низкой самооценки и психического здоровья, которые часто сопутствуют длительным периодам бездействия. Если таким лицам будет разрешено остаться в принимающей стране, можно уменьшить их уязвимость по отношению к эксплуатации и улучшить перспективы интеграции, а также шансы на успешную реинтеграцию в случае их возвращения.

Практика государств и региональная практика

Доступ лиц, ищущих убежища, к труду. Согласно [Пересмотренной Директиве ЕС об условиях приема](#) (2013 года) для искателей убежища устанавливается максимальный период ожидания получения разрешения на работу после подачи ими ходатайства о предоставлении убежища, составляющий девять месяцев, если не было принято решения по ходатайству и при условии, что задержка произошла не по вине заявителя. [Некоторые государства-члены ЕС](#) предоставляют лицам, ищущим убежища, доступ к рынку труда в гораздо более ранние сроки, например, **Швеция** (немедленно, если лица, ищущие убежища, могут удостоверить свою личность с помощью оригинальных документов или заверенных копий); **Мальта** (немедленно, если лицо, ищущее убежища, не содержится под стражей); **Греция** (сразу после регистрации); **Португалия** (как только ходатайство будет признано приемлемым, обычно через месяц); **Италия** (через два месяца); **Австрия, Болгария, Германия** (через три месяца); **Бельгия** (через четыре месяца); **Дания, Испания, Нидерланды, Польша, Финляндия** (через шесть месяцев). На практике доступ может быть ограничен, например, из-за языкового барьера, требований в отношении работы только в определенных секторах экономики, в течение ограниченного количества недель в году, или только на рабочих местах, которые не могут быть заполнены местными работниками, либо из-за сложностей подтверждения образования или профессионального опыта.

В [Латинской и Центральной Америке](#) немедленный доступ к рынку труда лицам, ищущим убежища, предоставляется в **Аргентине, Боливии, Бразилии, Никарагуа, Парагвае, Перу, Уругвае, Чили, Эквадоре**. В **Коста-Рике** лицам, ищущим убежища, разрешается работать, если решение по их ходатайству не будет принято по истечении трех месяцев. В Аргентине, Бразилии и Чили имеют право работать также родственники искателя убежища.

В **Швейцарии** лица, ищущие убежища, должны обратиться за разрешением на работу, если решение по их ходатайству не было получено по истечении трех месяцев, но они могут претендовать только на те рабочие места, на которые не могут быть найдены кандидаты среди местной рабочей силы. В **Республике Корея** лица, ищущие убежища, могут работать по найму через шесть месяцев после подачи ходатайства о предоставлении убежища, но должны представить в иммиграционную службу трудовой договор и запросить разрешение на работу. В **Южной Африке** согласно Закону о беженцах (1998 года) право на труд предоставляется лицам, которые признаны беженцами (хотя искатели убежища в нем прямо не упоминаются). Тем не менее, суды, на основании конституционного права на человеческое достоинство, постановили, что [лица, ищущие убежища, могут работать](#) после подачи ходатайства о предоставлении убежища, в том числе [на основе самозанятости](#). В **США** лица, ищущие убежища, имеют право получить разрешение на работу через 180 дней после подачи ходатайства о предоставлении убежища, хотя с получением разрешения могут возникнуть значительные задержки.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Центры приема, регистрация и оказание помощи

Чтобы поддержать развитие центров приема, регистрации и оказания помощи в соответствии с международными стандартами и передовой практикой, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Включить в национальное законодательство положения об оказании помощи лицам, ищущим убежища, которые не могут самостоятельно удовлетворить свои жизненные потребности. Предоставление этой помощи должно продолжаться, по крайней мере, до принятия окончательного решения по ходатайству об убежище.
- ✔ В тех случаях, когда законодательство предусматривает центры приема на границах, включая воздушные и морские границы, обеспечить, чтобы в них предоставлялась вся необходимая помощь, включая питание, жилье и основные санитарные и медицинские услуги.
- ✔ Если национальное законодательство ограничивает свободу передвижения лиц, ищущих убежища, выступать за то, чтобы такие ограничения не были чрезмерными.
- ✔ Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве было предусмотрено получение каждым ищущим убежища лицом документов, удостоверяющих личность и статус и подтверждающих, что их владелец может оставаться на территории государства до принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища.
- ✔ Обеспечить раздельное размещение одиноких мужчин и женщин и возможность совместного проживания членов семьи.
- ✔ Выступать за то, чтобы мероприятия по организации приема не прекращались из-за несоблюдения требований процедуры предоставления убежища (например, неявки на собеседование), поскольку это может оказывать влияние на членов семьи искателя убежища, в частности детей.
- ✔ Обеспечить доступ искателей убежища к первичной медицинской помощи (включая, в случае необходимости, антиретровирусную терапию) и неотложной медицинской помощи, как по прибытии, так и в течение всей процедуры предоставления убежища.
- ✔ Поддерживать предоставление бесплатной психологической помощи и консультаций лицам, пострадавшим от пыток и переживших психологические травмы.
- ✔ Поддерживать право лиц, ищущих убежища, на получение базового обучения языку страны убежища. Знание языка

может способствовать установлению хороших отношений с местным населением и улучшит понимание искателями убежища процесса предоставления убежища.

- ✔ Поддерживать доступ лиц, ищущих убежища, к рынку труда, незамедлительно либо в течение ограниченного времени после подачи ходатайства о предоставлении убежища, а также к получению профессиональной подготовки, если имеются общедоступные программы.
- ✔ Отстаивать организацию приема, учитывающую конкретные потребности жертв сексуального насилия и эксплуатации, психологических травм и пыток, а также предусматривающие меры по раннему выявлению искателей убежища с особыми потребностями.
- ✔ Что касается детей, ищущих убежища, обеспечить, чтобы в законодательстве было предусмотрено, что во всех действиях в отношении детей первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка.
- ✔ Обеспечить бесплатное и обязательное начальное образование для всех детей, ищущих убежища. Учитывая большое значение образования, ищущим убежища лицам следует также предоставить возможность получения среднего образования. Если образование лиц, ищущих убежища, предоставляется в учреждениях, отдельных от обычных школ, такое положение допускается только на ограниченный период времени, поскольку способствует маргинализации.
- ✔ Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве предусматривалось выявление девочек и мальчиков, подвергающихся опасности, и определение условий размещения, которые отвечают их наилучшим интересам, в том числе патронатное воспитание в случае необходимости.
- ✔ Что касается ищущих убежища детей без сопровождения и разлученных с семьей, обеспечить, чтобы в национальном законодательстве были предусмотрены положения о назначении опекуна или советника немедленно после выявления ребенка без сопровождения или разлученного с семьей, а также положения о поиске и воссоединении семьи, если это возможно и отвечает наилучшим интересам ребенка.
- ✔ Обеспечить, чтобы ищущим убежища детям без сопровождения и разлученным с семьей был законодательно предоставлен доступ к социальным услугам и средствам правовой защиты на том же основании, что и любому другому ребенку в принимающей стране, лишившемуся заботы своих родителей.
- ✔ Обеспечить, чтобы национальное законодательство предоставляло УВКБ ООН право доступа во все центры приема и позволяло всем искателям убежища обращаться в УВКБ ООН.

5.3 Свобода передвижения, содержание под стражей и альтернативы содержанию под стражей

Свобода и безопасность являются основополагающими правами человека, что отражено в международном запрете на произвольное содержание под стражей и поддерживается правом на свободу передвижения.

Осуществляя свое право искать убежища и пользоваться убежищем, люди нередко вынуждены прибывать или въезжать в страну убежища без разрешения. Многие не могут получить паспорта или визы и вынуждены путешествовать с поддельными документами или без документов.

Принимая во внимание, что поиск убежища не является незаконным действием и соответствует международному законодательству о беженцах и законодательству и стандартам в области прав человека, следует, как правило, избегать содержания под стражей лиц, ищущих убежища. Все ограничения свободы, применяемые по отношению к лицам, осуществляющим это право, должны быть предусмотрены законом, строго ограничены и подлежать скорейшему пересмотру. Содержание под стражей может применяться только в тех случаях, когда оно преследует правомерную цель и определено как необходимое и соразмерное в каждом отдельном случае.

« Ввиду тех трудностей, с которыми связано содержание под стражей, его, как правило, следует избегать. В случае необходимости к содержанию под стражей можно прибегнуть лишь на основаниях, предусмотренных законом, для установления личности; для определения элементов, на которых основано ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища; для рассмотрения дел в случаях, когда беженцы или лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или удостоверения личности или использовали поддельные документы с целью ввести в заблуждение власти государства, в котором они намерены просить убежища; или для охраны государственной безопасности или общественного порядка».

Заключение №44 (XXXVII) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Задержание лиц, ищущих убежища, 1986 г.

« Не существует практических доказательств того, что содержание под стражей сдерживает нелегальную миграцию или удерживает людей от поиска убежища».

УВКБ ООН/УВКПЧ, Глобальный круглый стол по альтернативам содержанию под стражей искателей убежища, мигрантов и апатридов, Заключительные выводы, 2011 г.

Что представляет собой содержание под стражей?

Содержание под стражей в контексте убежища относится к лишению свободы или содержанию в закрытом учреждении, которое искателю убежища не разрешается оставлять по своему усмотрению. К таким учреждениям относятся тюрьмы или специализированные места содержания под стражей, а также закрытые приемные или пересыльные центры и др. Содержание под стражей может осуществляться в различных местах,

включая сухопутные и морские границы, «международные зоны» в аэропортах, на островах или на борту судов.

Независимо от местонахождения или названия конкретного места содержания под стражей или того, управляется ли оно государственными органами или частными подрядчиками, важными являются следующие вопросы: лишено ли свободы лицо, ищущее убежища, и является ли это лишение законным в соответствии с международным правом.

Десять рекомендаций касательно содержания под стражей

1. Необходимо уважать **право на поиск убежища**.
2. **Права на свободу и личную неприкосновенность, а также на свободу передвижения** распространяются на лиц, ищущих убежища.
3. **Содержание под стражей должно осуществляться в соответствии с законодательством и быть законодательно санкционировано**.
4. **Содержание под стражей не должно быть произвольным**, и любое решение о заключении под стражу должно основываться на оценке конкретных обстоятельств каждого человека.
5. **Содержание под стражей не должно быть дискриминационным**. Согласно международному праву запрещается содержание под стражей или ограничение свободы передвижения лица по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку. Государства могут нести ответственность по обвинениям в расовой дискриминации, если они применяют содержание под стражей к лицам определенной национальности.
6. **Бессрочное содержание под стражей является произвольным, и ограничения** срока содержания должны быть установлены законом. Проверка соразмерности применяется к первоначальному постановлению о содержании под стражей и к каждому продлению срока содержания под стражей. Продолжительность содержания под стражей может сделать законное решение несоразмерным и, следовательно, произвольным. Лица, ищущие убежища, не должны содержаться под стражей дольше, чем это необходимо. Для защиты от произвольных действий максимальные сроки содержания под стражей должны быть установлены в национальном законодательстве.
7. Решения о заключении под стражу или о продлении срока содержания под стражей должны приниматься с учетом **процедурных гарантий**.
8. Условия содержания под стражей должны быть **гуманными и достойными**.

9. Необходимо принимать во внимание **особые обстоятельства** и потребности отдельных искателей убежища. Речь идет о лицах, переживших психологическую травму, или жертвах пыток, детях, женщинах, жертвах или потенциальных жертвах торговли людьми, искателях убежища с инвалидностью, пожилых искателях убежища, лесбиянках, геях, бисексуалах, трансгендерных лицах или интерсексуалах (ЛГБТИ), ищущих убежища.
10. Содержание под стражей должно быть предметом **независимого мониторинга и инспектирования**.

Содержание под стражей: Когда это правомерно?

Содержание под стражей должно быть исключительной и крайней мерой, которая может быть оправдана только правомерной целью. В противном случае содержание под стражей будет считаться произвольным. Цели содержания под стражей должны быть четко определены в законодательстве и (или) нормативных актах. В контексте поиска убежища содержание под стражей может потребоваться в отдельных случаях по соображениям защиты общественного порядка, здоровья населения или национальной безопасности.

К содержанию под стражей можно прибегать только в тех случаях, когда оно признано **необходимым, обоснованным с учетом всех обстоятельств и соразмерным правомерной цели**. Необходимость, обоснованность и соразмерность содержания под стражей следует оценивать в каждом отдельном случае, как изначально, так и с течением времени.

Для защиты общественного порядка

Содержание под стражей может быть необходимо, когда есть веские основания полагать, что конкретное ищущее убежища лицо, **вероятно, попытается скрыться или иным образом откажется от сотрудничества с властями**. При оценке необходимости содержания под стражей могут учитываться, например, такие факторы: история сотрудничества или отказа от сотрудничества с властями; соблюдение или несоблюдение условий освобождения под залог; семейные или социальные связи, либо наличие иного круга поддержки в стране убежища; готовность предоставить информацию или отказ от предоставления информации об основных элементах ходатайства о предоставлении убежища; или признание ходатайства явно необоснованным или носящим характер злоупотребления.

Содержание под стражей **в связи с ускоренными процедурами рассмотрения «явно необоснованных» или «явно носящих характер злоупотребления» ходатайств** должно регулироваться законом и, как того требуют соображения соразмерности, производиться с учетом интересов всех вовлеченных сторон. (См. Главу 7.8 – Ускоренные процедуры).

Для первоначального установления личности и (или) проверки безопасности допускается применять минимальные сроки содержания под стражей, которое должно продолжаться строго в рамках законодательно установленных временных ограничений и исключительно до тех пор, пока не будут предприняты необходимые меры для установления личности или проведения проверки безопасности. Неспособность предоставить необходимые документы не следует автоматически интерпретировать как нежелание сотрудничать, это не должно приводить к неблагоприятной оценке с точки зрения безопасности.

Допускается заключить под стражу лицо, ищущее убежища, на ограниченный первоначальный срок **с целью выяснения в рамках предварительного собеседования такой информации об элементах его ходатайства о предоставлении международной защиты, которая не может быть получена без содержания под стражей**. Речь идет о получении от искателя убежища существенной фактической информации о причинах обращения за предоставлением убежища, но обычно не касается рассмотрения ходатайства по существу.

Для охраны здоровья населения

Проведение медицинских осмотров отдельных лиц, ищущих убежища, может быть правомерным основанием для лишения свободы на определенный период, при условии, что это оправдано в каждом конкретном случае или применяется в качестве превентивной меры в отношении конкретных инфекционных заболеваний или эпидемий. В контексте иммиграции такие медицинские осмотры должны проводиться при въезде в страну или как можно скорее после прибытия.

Для защиты национальной безопасности

Правительствам может быть необходимо заключить под стражу конкретных лиц, представляющих угрозу национальной безопасности. Несмотря на то, что определение того, что представляет собой угрозу национальной безопасности, является прерогативой правительства, предпринимаемые меры должны быть необходимыми, соразмерными угрозе, недискриминационными и осуществляться под судебным надзором.

Содержание под стражей: Когда оно не оправдано?

Содержание под стражей, которое не преследует правомерную цель и (или) осуществляется в условиях, не соответствующих международным стандартам, в частности с учетом уязвимости ищущего убежища лица, считается произвольным и неоправданным.

Содержание под стражей лица, ищущего убежища, в качестве **наказания за незаконный въезд** является незаконным согласно международному праву. Незаконный въезд или незаконное пребывание лиц, ищущих убежища, не дают государству автоматического права заключить под стражу или иным образом ограничить свободу передвижения таких лиц. (См. также Главу 4.7 – Ненаказание за незаконный въезд).

Содержание под стражей в качестве **сдерживающего фактора для поиска убежища** не соответствует международным нормам. Содержание под стражей не допускается в качестве меры наказания за незаконный въезд или пребывание в стране. Это было бы наложением взыскания в соответствии со статьей 31 Конвенции 1951 года и могло бы приравниваться к коллективному наказанию в нарушение международного законодательства о правах человека.

Как правило, **содержание под стражей ищущих убежища лиц для целей высылки** является незаконным, если такие лица находятся в процессе рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, поскольку они не могут быть высланы за пределы страны до принятия окончательного решения по ходатайству. Содержание под стражей для целей высылки допускается только после принятия окончательного решения об отклонении ходатайства. Тем не менее, если есть основания полагать, что искатель убежища подал апелляцию или ходатайство о предоставлении убежища с единственной целью отсрочить выполнение постановления о высылке или депортации, власти могут рассмотреть вопрос о содержании под стражей, которое, как это определено, должно быть необходимым и соразмерным в каждом конкретном случае, чтобы не дать искателю убежища возможности скрыться за время рассмотрения ходатайства.

Решения о заключении под стражу или о продлении срока содержания под стражей: Необходимые гарантии

В случае принятия решения касательно содержания под стражей лица, ищущие убежища, имеют право на следующие минимальные процедурные гарантии:

- Быть проинформированными о причинах для их содержания под стражей и о правах, возникающих

в связи с соответствующим постановлением, в том числе о процедурах пересмотра. Такую информацию необходимо предоставить во время ареста или содержания под стражей на том языке и с использованием тех терминов, которые они понимают;

- Быть проинформированными о праве на адвоката, который должен быть предоставлен бесплатно в тех случаях, когда это доступно гражданам страны, содержащимся под стражей;
- Незамедлительно предстать перед судом или другим независимым органом с целью пересмотра решения о содержании под стражей;
- Кроме первоначального пересмотра решения о заключении под стражу, должны проводиться регулярные периодические пересмотры необходимости дальнейшего содержания под стражей;
- Независимо от упомянутых выше пересмотров, ищущее убежища лицо должно иметь право, лично или через представителя, в любое время оспорить в суде законность содержания под стражей;
- Бремя доказывания законности содержания под стражей возлагается на органы власти;
- Получить фактический доступ к процедурам предоставления убежища;
- Обращаться в УВКБ ООН и другие органы, такие как национальный орган по делам беженцев, офис омбудсмена, комиссию по правам человека или НПО. Упомянутые органы должны иметь возможность связаться с ищущими убежища, содержащимися под стражей;
- В отношении информации о лице, ищущем убежища, должны соблюдаться общие принципы защиты данных и конфиденциальности.

Гуманные и достойные условия содержания под стражей: Как их обеспечить?

К ищущим убежища лицам, которые содержатся под стражей, следует **относиться с уважением их достоинства** в соответствии с международными стандартами. Они имеют право на следующие минимальные условия содержания под стражей:

- **Содержание под стражей может осуществляться законно только в официально признанных местах содержания под стражей.**
- Содержание под стражей лиц, ищущих убежища, по причинам, связанным с иммиграцией, не должно иметь **карательного характера**. Следует избегать использования тюрем. Если лица, ищущие убежища, содержатся в таких учреждениях, они должны содержаться отдельно от заключенных.

- Имена лиц, содержащихся под стражей, места их содержания, а также имена лиц, ответственных за их содержание под стражей, должны быть внесены **в реестры**, доступные для заинтересованных лиц, в том числе для родственников и адвоката. Доступ к такой информации, однако, должен предоставляться с учетом вопросов конфиденциальности.
- Мужчины и женщины, если они не являются семьей, должны быть **размещены отдельно**. Дети должны быть размещены отдельно от взрослых, которые не являются их родственниками. Если возможно, семьям следует предоставить отдельное жилье.
- **В случае необходимости должно быть обеспечено соответствующее лечение**, в том числе психологическое консультирование. Как можно скорее после прибытия содержащимся под стражей следует предложить медицинское обследование и обследование психического здоровья, которые должны проводить компетентные специалисты. Многие задержанные пережили в своей стране или во время бегства психологическую травму. У других психологические и физические проблемы возникают в результате заключения под стражу. Таким образом, следует производить периодические оценки. При наличии медицинских проблем или проблем с психическим здоровьем необходимо обеспечить надлежащий уход и лечение, включая рассмотрение вопроса об освобождении.
- Лица, ищущие убежища, которые содержатся под стражей, должны иметь возможность **постоянно общаться** (в том числе по телефону или посредством сети Интернет, если есть такая возможность) и встречаться с **родственниками, друзьями, а также с представителями религиозных, международных и (или) неправительственных организаций**, если они изъявляют такое желание. Должен быть обеспечен доступ к УВКБ ООН, а также доступ представителей УВКБ ООН к содержащимся под стражей.
- Лица, ищущие убежища, которые содержатся под стражей, должны иметь возможность **заниматься физическими упражнениями** в ходе ежедневных рекреационных занятий в помещении и на открытом воздухе с доступом к соответствующему пространству на улице, включая свежий воздух и дневной свет.
- Лица, ищущие убежища, которые содержатся под стражей, должны иметь право **исповедовать свою религию**.
- Лицам, ищущим убежища, которые содержатся под стражей, следует предоставить **самое необходимое**, например кровати, постельные принадлежности, душевые, основные туалетные принадлежности и чистую одежду; они имеют право на **личное пространство** в душе и туалетах, в соответствии с требованиями безопасности учреждения.

- Лицам, ищущим убежища, которые содержатся под стражей, следует предоставлять **пищу, питательная ценность которой соответствует** возрасту, состоянию здоровья, и культурной/религиозной принадлежности. Следует предоставить специальное диетическое питание беременным и кормящим женщинам.
- Лица, ищущие убежища, которые содержатся под стражей, должны иметь **доступ к материалам для чтения и актуальной информации**, а также иметь возможность получать **образование и (или) профессиональную подготовку в случае продолжительного содержания под стражей**. Независимо от статуса или продолжительности содержания под стражей дети имеют право на получение по крайней мере начального образования.
- **Следует избегать частого перевода** искателей убежища **из одного центра содержания под стражей в другой**, поскольку это может препятствовать их доступу к юридическим представителям и общению с ними.
- Необходимо обеспечение недискриминационного **механизма подачи жалоб**.
- Персонал, работающий с содержащимися под стражей, должен получить **надлежащую подготовку**, в том числе по вопросам предоставления убежища, сексуального и гендерно-обусловленного насилия, выявления симптомов психологической травмы и (или) стресса, а также по вопросам законодательства о беженцах и стандартов в области прав человека, касающихся содержания под стражей.
- Что касается **частных подрядчиков**, то передовой практикой является вменяемая им законом обязанность принимать во внимание благополучие лиц, содержащихся под стражей. Поскольку власти государства не могут отказаться из своих обязательств и несут ответственность, государствам необходимо обеспечить эффективный контроль за частными подрядчиками.
- **Дети, рожденные в местах содержания под стражей**, должны быть зарегистрированы сразу после рождения в соответствии с международными стандартами и получить свидетельства о рождении.

Особые обстоятельства определенных категорий лиц, ищущих убежища

К определенным категориям ищущих убежища лиц, особые обстоятельства которых необходимо принимать во внимание при содержании под стражей, относятся:

➤ Жертвы психологических травм или пыток

В силу обстоятельств, сопутствующих поиску убежища и травмирующих событий, которые нередко послужили предпосылкой к бегству, у ищущих убежища лиц могут обнаруживаться психологическая травма, депрессия, тревожность, агрессия и другие физические, психологические и эмоциональные последствия. Эти факторы необходимо учитывать, оценивая необходимость содержания под стражей. **Жертвы пыток и других серьезных форм физического, психологического или сексуального насилия** нуждаются в особом внимании и, **как правило, их не следует содержать под стражей**.

➤ Дети

Как правило, детей **не следует содержать под стражей** по причинам, связанным с иммиграцией. Содержание под стражей ни в коем случае не соответствует наилучшим интересам ребенка.

Согласно [Конвенции о правах ребенка](#) предусматриваются международно-правовые обязательства по отношению к детям и устанавливается ряд руководящих принципов касательно защиты детей, которые особенно актуальны, когда предполагается заключение под стражу детей, ищущих убежища:

- Принцип наилучших интересов ребенка, в том числе ищущих убежища детей и детей-беженцев (статья 3 в сочетании со статьей 22 Конвенции о правах ребенка);
- Принцип недопущения дискриминации (статья 2);
- Право на жизнь, выживание и развитие в максимально возможной степени (статья 6);

- Право на воссоединение семьи (в частности, статьи 5, 8 и 16);
- Право не разлучаться с родителями вопреки их желанию (статья 9); и
- Право на надлежащую защиту и помощь для детей, которые обращаются за предоставлением статуса беженца или были признаны беженцами, независимо от наличия сопровождающих лиц (статья 22).

« Независимо от ситуации, содержание детей под стражей исключительно на основании их миграционного статуса или миграционного статуса их родителей является нарушением прав детей, ни в коем случае не отвечает наилучшим интересам ребенка и не может быть оправданным».

Комитет ООН по правам ребенка, Доклад по итогам дня общей дискуссии, посвященной правам всех детей в контексте международной миграции, 2012 г.

В целом, взаимодействия с детьми, ищущими убежища, в том числе с детьми в семьях, должно определяться **этикой ухода**, а не принуждением, с уделением первоочередного внимания наилучшим интересам ребенка. Уязвимость ребенка имеет приоритетное значение по сравнению с соображениями, связанными с миграционным статусом.

В случае, когда **дети находятся в сопровождении родителей**, следует рассмотреть все соответствующие альтернативные формы устройства, поскольку документально подтверждено вредное воздействие содержания под стражей на благополучие детей, в том числе на их физическое и умственное развитие. Содержание под стражей детей вместе с их родителями или основными опекунами производится, среди прочего, с учетом права на семейную и частную жизнь семьи в целом, пригодности центров содержания под стражей для детей, а также с учетом наилучших интересов ребенка.

Дети без сопровождения или разлученные с семьей должны быть отданы на попечение членов семьи в стране убежища. Если это не представляется возможным, компетентные органы опеки и попечительства должны прибегнуть к альтернативным формам устройства, например к передаче на воспитание или в интернат, чтобы обеспечить получение ребенком соответствующего ухода. Основной целью должно быть обеспечение наилучших интересов ребенка.

Обеспечение точной **оценки возраста** детей, ищущих убежища, требует использования соответствующих методов с соблюдением стандартов в области прав человека. Неверная оценка возраста может привести к заключению детей под стражу, если их ошибочно сочтут взрослыми.

Если дети содержатся под стражей, то они имеют право на те же **процедурные гарантии**, что и взрослые, а также на дополнительные гарантии, адаптированными к их конкретной ситуации. Детям без сопровождения или разлученным с семьей следует немедленно назначить независимого и квалифицированного **опекуна, а также юридического консультанта**.

Дети, в том числе содержащиеся под стражей, имеют **право на образование**, которое они, в идеале, должны получать за пределами помещений центров содержания под стражей. Кроме того, должны быть созданы условия для **отдыха и игр, в том числе с другими детьми**.

Для освобождения детей из центров содержания под стражей и размещения их в более подходящих условиях должны прилагаться все усилия, в том числе приоритетное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

➤ Женщины

Как правило, не следует заключать под стражу беременных женщин и кормящих матерей. Рассматривая альтернативные условия размещения, следует принимать во внимание особые потребности женщин, в том числе защиту от сексуального и гендерно-обусловленного насилия и эксплуатации.

В тех случаях, когда женщины, ищущие убежища, все же заключены под стражу, необходимо предусмотреть помещения и материалы для удовлетворения их специфических потребностей в отношении личной гигиены. Следует способствовать привлечению женщин в качестве охранников и надзирателей. Весь персонал, которому поручено работать с содержащимися под стражей женщинами, должен пройти подготовку по вопросам гендерно-обусловленных потребностей и правам человека применительно к женщинам. Необходимо рассматривать альтернативы содержанию под стражей, особенно когда невозможно обеспечить раздельное содержание женщин и (или) семей.

Ищущим убежища женщинам, которые содержатся под стражей и сообщают о насилии, должна быть немедленно обеспечена защита, поддержка и консультации. В отношении их жалоб должно быть проведено расследование компетентными независимыми органами с полным соблюдением конфиденциальности. Меры защиты должны, в частности, учитывать опасность места.

Женщинам, которые подверглись сексуальному насилию, необходимо предоставить надлежащие медицинские консультации и советы, в том числе в случае возникновения беременности, и обеспечить необходимый физический и психологический уход, поддержку и правовую помощь.

▶ [Правила ООН по обращению с женщинами – заключенными и мерам наказания для женщин – преступниц, не связанным с лишением свободы \(Бангкокские правила\)](#), Генеральная Ассамблея ООН, 2010 г.

▶ [Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными \(правила Нельсона Манделы\)](#), Генеральная Ассамблея ООН, 2016 г.

➤ Жертвы или потенциальные жертвы торговли людьми

Предотвращение торговли людьми или повторного вовлечения жертв в торговлю людьми не должно использоваться в качестве причины для содержания под стражей. Подвергшиеся торговле люди – это, в первую очередь, жертвы, и их не следует заключать под стражу, обвинять или привлекать к ответственности за незаконный въезд или проживание в стране или за какое-либо участие в незаконной деятельности, что является прямым следствием их ситуации как жертв торговли людьми. Для таких жертв или потенциальных жертв, в том числе детей и подростков, иногда необходимо обеспечить альтернативы содержанию под стражей, в том числе предоставление безопасного жилья и других форм устройства.

➤ Лица с инвалидностью, ищущие убежища

Лица с инвалидностью, ищущие убежища, имеют право на обращение без какой-либо дискриминации. Таким образом, государствам необходимо создать «надлежащие условия» или внести изменения в политику и практику содержания под стражей, чтобы удовлетворить особые запросы и потребности таких лиц. Чтобы избежать произвольного заключения под

стражу, необходимо быстро и систематически выявлять и регистрировать таких лиц. Любые альтернативные меры, возможно, потребуется приспособить к их специфическим нуждам. **Как правило, не следует содержать под стражей искателей убежища с хроническими физическими, психическими, интеллектуальными и сенсорными нарушениями.**

➤ **Пожилые лица, ищущие убежища**

Пожилым искателям убежища могут потребоваться специальный уход и помощь в силу их возраста, уязвимости, ограниченной подвижности, состояния психологического или физического здоровья или иных обстоятельств. Без такого ухода и помощи их содержание под стражей может стать незаконным.

➤ **Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица или интерсексуалы, ищущие убежища**

Заключение под стражу лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендерных лиц или интерсексуалов, ищущих убежища, не должно подвергать их опасности ненадлежащего обращения или физического, психического или сексуального насилия. В случае необходимости им следует предоставить доступ к надлежащей медицинской помощи и консультированию. Все сотрудники центров содержания под стражей должны получить подготовку по международным стандартам прав человека, принципам равенства и недопущения дискриминации, в том числе в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Если в центрах содержания под стражей не может быть обеспечена безопасность таких лиц, необходимо рассмотреть альтернативы содержанию под стражей. В то же время одиночное заключение не является подходящим решением для обеспечения защиты таких лиц.

Альтернативы содержанию под стражей

«Альтернативы содержанию под стражей» – это не юридический термин. Это краткое обозначение механизмов, которые позволяют людям, которые в ином случае подлежали бы заключению под стражу, проживать в обществе при соблюдении определенных условий.

Рассмотрение альтернатив содержанию под стражей – от требований отчетности до организованного общественного надзора и (или) программ сопровождения – производится в рамках общей оценки необходимости, целесообразности и соразмерности содержания под стражей. Должно быть доказано, что с учетом конкретных обстоятельств искателя убежища не существует менее «инвазивных» или менее принудительных средств достижения тех же целей. Такое рассмотрение обеспечивает использование содержания под стражей лиц, ищущих убежища, в качестве крайней меры.

Лучшая практика свидетельствует о том, что альтернативы содержанию под стражей наиболее эффективны, когда:

- С лицами, ищущими убежища, обращаются гуманно, с уважением их достоинства, в ходе всей процедуры предоставления убежища;
- Четко и сжато на ранней стадии информируют искателей убежища об их правах и обязанностях, связанных с альтернативой содержанию под стражей, а также о последствиях их несоблюдения;
- Предоставляют лицам, ищущим убежища, доступ к юридической помощи в ходе всей процедуры предоставления убежища;

Альтернативы содержанию под стражей: Что имеется в виду?

Альтернативы содержанию под стражей:

- Должны регулироваться **законами и нормативными актами**, которые определяют имеющиеся альтернативы, критерии их использования, а также орган (органы), ответственные за их осуществление и обеспечение соблюдения;
- Должны соответствовать **стандартам в области прав человека**, в том числе предусматривать периодический пересмотр индивидуальных случаев независимым органом и своевременный доступ к эффективным механизмам обжалования и средствам правовой защиты в зависимости от обстоятельств;
- **Не должны использоваться вместо** обычных открытых центров приема;
- Должны осуществляться с соблюдением принципа **минимального вмешательства** и уделением особого внимания конкретной ситуации отдельных уязвимых групп;
- Могут принимать **различные формы**, в зависимости от конкретных обстоятельств лица, включая регистрацию и (или) депонирование / выдачу документов, предоставление гарантии / залога / поручительства, условия отчетности, освобождение под общественный надзор, назначаемое место жительства, электронный мониторинг, или домашний комендантский час;
- Могут предусматривать **большие или меньшие ограничения личной свободы или свободы передвижения**. В то время как отчетность по телефону и использование других технологий можно рассматривать как передовую практику, особенно для людей с ограниченной мобильностью, другие формы электронного мониторинга, например браслеты на запястья или лодыжки, считаются суровой практикой, не в последнюю очередь из-за предрассудков, связанных с их использованием. Насколько возможно, их следует избегать.

- Ищущим убежища лицам предоставляются необходимую материальную поддержку, размещение и другие условия приема или доступ к средствам самообеспечения (в том числе право на труд); и
- Лица, ищущие убежища, могут воспользоваться индивидуальным сопровождением своего дела или консультационными услугами в связи с ходатайством о предоставлении убежища.

Выдача документов является необходимым условием программ, альтернативных содержанию под стражей, которое направлено на обеспечение лиц, ищущих убежища (и всех членов их семей) доказательствами их права на проживание в сообществе. Документы служат также в качестве гарантии в отношении (повторного) заключения под стражу и могут помочь искателям убежища арендовать жилье, получить доступ к трудоустройству, медицинским, образовательным и (или) другим услугам, в зависимости от обстоятельств.

Региональная практика

Содержание под стражей ищущих убежища лиц является крайней мерой.

В [Пересмотренной Директиве ЕС об условиях приема](#) (2013 года) подчеркивается, что содержание под стражей ищущих убежища лиц является крайней мерой, которую следует применять только в случае необходимости, на основе индивидуальной оценки. Прежде чем прибегать к заключению под стражу, государства-члены ЕС должны изучить все не связанные с лишением свободы альтернативы. Они должны проявлять должную осмотрительность, и задержки административных процедур, которые происходят не по вине искателей убежища, не могут оправдывать продолжение содержания под стражей.

Практика государств

[Требование отчетности в качестве альтернативы содержанию под стражей](#). В [Швеции](#) Агентство по вопросам миграции или шведская полиция выносят постановление о надзоре, согласно которому лицо обязано в определенное время являться для отчета в полицию или в ближайшее

к месту его проживания отделение Агентства по вопросам миграции Швеции. Человека могут обязать сдать паспорт или другое удостоверение личности. Решение о надзоре или содержании под стражей может быть обжаловано в любое время. В **США** обязательства по отчетности, налагаемые на ищущих убежища лиц, могут выполняться посредством отчетов по телефону. Лица «регистрируются» в иммиграционных органах по телефону с использованием программного обеспечения для биометрического распознавания голоса, разработанного правительственным субподрядчиком. Частота звонков для отчета зависит от оценки риска и может быть увеличена или уменьшена в зависимости от конкретного случая. Если лицо не отчитывается по телефону должным образом, условия отчетности могут быть ужесточены или лицо может быть заключено под стражу.

Практика государств

[Финансируемое государством залоговое обеспечение и общественный надзор](#). В **Канаде** Пограничная служба заключила договор с Торонтской залоговой программой (ТВР), некоммерческой организацией, поддерживающей освобождение из-под стражи задержанных иммигрантов, в том числе искателей убежища и лиц, ожидающих выдворения. Программа ТВР выступает в качестве «гаранта» лиц, у которых нет семьи или других гарантов для оплаты залога. Торонтская залоговая программа не платит залог; лица, ищущие убежища, освобождаются на основании гарантии ТВР. Они соглашаются сотрудничать с программой ТВР и выполнять все иммиграционные процедуры, включая условия явки с отчетом, установленные ТВР, а также покинуть Канаду, если их ходатайство о предоставлении убежища будет окончательно отклонено. Они подписывают договор с ТВР, соглашаясь являться на все назначенные встречи и информировать ТВР в случае изменения адреса. Торонтская залоговая программа прямо указывает, что неявка для отчета может привести к возвращению в центр содержания под стражей. Требования к явке с отчетом, как правило, уменьшаются по мере установления доверия между ТВР и лицом, ищущим убежища. Кроме того, ТВР может предпринимать внезапные проверки по месту проживания лица, ищущего убежища. В 2012-2013 годах 95 процентов поднадзорных лиц полностью выполнили условия программы. Частично успех ТВР связан с предоставлением сопровождения дел искателей убежища, включая комплексное предоставление информации в начале программы.

- ▶ [Conclusion No. 44 \(XXXVII\) Detention of refugees and asylum-seekers \[Заключение №44 \(XXXVII\) Содержание под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1986 г.
- ▶ [Руководство по применяемым критериям и стандартам в отношении содержания под стражей лиц, ищущих убежища, и альтернатив содержанию под стражей](#), УВКБ ООН, 2012 г.
- ▶ [General Comment No. 35, Article 9 \(liberty and security of person\) \[Замечание общего порядка №35, статья 9 \(свобода и безопасность человека\)\]](#), Комитет ООН по правам человека (HRC), 2014 г. В этом документе выводятся обязательства государств избегать произвольного содержания под стражей
- ▶ [Monitoring immigration detention: Practical manual \[Мониторинг содержания под стражей по причинам, связанным с иммиграцией: Практическое пособие\]](#), УВКБ ООН, Ассоциация по предупреждению пыток (АПТ) и Международная коалиция по защите прав задержанных (IDC), 2014 г.
- ▶ [Alternatives to detention \[Альтернативы содержанию под стражей\]](#), Документ зала заседаний, УВКБ ООН, 2015 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Задержание и альтернативы задержанию/содержанию под стражей

Чтобы обеспечить соблюдение международного законодательства и стандартов в области прав человека, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить, чтобы определение содержания под стражей в законодательстве охватывало также заключение в транзитных зонах аэропортов и морских портов, в том числе если единственной возможностью покинуть эти ограниченные зоны является выезд за пределы территории страны.
- ✔ Поскольку согласно законодательству о правах человека запрещается произвольное задержание, обеспечить, чтобы задержание осуществлялось только в предусмотренных законом случаях, при необходимости достижения правомерной цели и если это соразмерно задачам, которые необходимо выполнить. Необходимость задержания следует установить в каждом конкретном случае после рассмотрения альтернатив.
- ✔ Поддерживать общий принцип, согласно которому ищущие убежища лица и беженцы не должны содержаться под стражей исключительно по причинам, связанным с иммиграцией.
- ✔ Принимая законодательство, согласно которому разрешается содержание под стражей ищущих убежища лиц и беженцев, обеспечить изложение в нем правомерных оснований, которые не должны выходить за рамки определенных Исполнительным комитетом УВКБ ООН в [Заключении №44](#), а именно: для проверки личности; для рассмотрения элементов ходатайства в рамках предварительного собеседования; для обеспечения сотрудничества со стороны искателя убежища, уничтожившего документы или использующего поддельные документы с целью ввести в заблуждение органы власти; а также в целях защиты национальной безопасности.
- ✔ Продвигать и поддерживать запрет на содержание под стражей детей, будь то детей без сопровождения, разлученных с семьей или вместе с семьей. Если это невозможно, поддерживать подход, позволяющий избежать заключения детей под стражу на основании незаконного въезда или пребывания и согласно которому требуется рассмотрение альтернативных мер до заключения под стражу (например размещение в интернатах или передача на патронатное воспитание).

Надлежащие процедурные гарантии

- ✔ Обеспечить включение в законодательство положения о том, что лишенные свободы лица должны быть незамедлительно проинформированы о причинах их содержания под стражей на том языке, который они понимают.
- ✔ Обеспечить включение в законодательство положений о том, что ищущие убежища лица не должны содержаться под стражей дольше, чем необходимо; что содержание под стражей подлежит судебному или административному пересмотру; что если содержание под стражей правомерно, то оно подлежит периодическому пересмотру; а также положений, в которых установлены максимальные сроки содержания под стражей.
- ✔ Обеспечить включение в законодательство положения о том, что содержащиеся под стражей беженцы и лица, ищущие убежища, имеют возможность связаться с УВКБ ООН или, в случае отсутствия представительства УВКБ ООН, с национальными организациями по оказанию помощи беженцам, а также о том, что УВКБ ООН будет предоставлен доступ ко всем содержащимся под стражей беженцам и лицам, ищущим убежища.

Условия содержания под стражей

- ✔ Обеспечить, чтобы законы и нормативные акты, касающиеся содержания под стражей ищущих убежища лиц и беженцев, предусматривали меры по защите их человеческого достоинства.
- ✔ Выступать за то, чтобы ищущих убежища лиц и беженцев не содержали вместе с обвиняемыми в совершении уголовных преступлений или осужденными за совершение уголовных преступлений.
- ✔ Осуществлять мониторинг условий содержания под стражей в ходе посещений центров содержания под стражей и (или) реагирования на сообщения национальных правозащитных учреждений, других учреждений или НПО об условиях содержания.
- ✔ Если условия содержания под стражей изложены в законодательстве, провести консультации с УВКБ ООН и (или) другими организациями (например, в соответствующих случаях, с Международным комитетом Красного Креста), чтобы убедиться, что это законодательство отвечает существующим международным и региональным стандартам.

5.4 Реагирование на ситуации массового притока искателей убежища и беженцев

Прибытие большого числа искателей убежища и беженцев может привести к кризису, с которым ни одна страна не сможет справиться самостоятельно, даже с самыми лучшими намерениями. В [Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах](#), принятой в сентябре 2016 года, Генеральная Ассамблея ООН подчеркнула, что «ни одно государство не сможет справиться с такими перемещениями своими силами». В таких обстоятельствах необходимо налаживание международного сотрудничества.

Тем не менее, требование соблюдать основополагающие принципы защиты, например принцип *недопущение высылки*, является независимым обязательством государства и его выполнение не может зависеть в зависимости от распределения нагрузки и ответственности. Правильная реакция на крупномасштабный приток беженцев – это спасение жизней, содействие региональной стабильности и международному сотрудничеству.

« Исполнительный комитет признает, что международная солидарность и распределение нагрузки имеют непосредственное значение для надлежащего осуществления принципов защиты беженцев; в этой связи, однако, подчеркивает, что доступ к убежищу и соблюдение государствами своих обязательств по защите не должно зависеть от ранее принятых механизмов распределения нагрузки, в частности, потому что соблюдение основных прав человека и гуманитарных принципов является обязанностью всех членов международного сообщества»

[Заключение №85 \(XLIX\) Исполнительного комитета УВКБ ООН](#), 1998 г.

Признавая проблемы, возникающие в ситуациях массового притока ищущих убежища лиц и беженцев, Исполнительный комитет УВКБ ООН разработал рекомендации по следующим вопросам:

- Стандарты обращения в ситуациях массового притока и
- Международное сотрудничество и распределение нагрузки и ответственности.

В ситуациях массового притока рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в индивидуальном порядке может оказаться нецелесообразным или невозможным. Возможно, потребуются приостановить индивидуальное определение статуса беженца, принимая во внимание настоятельную необходимость обеспечения базовой защиты и помощи. Когда обстоятельства бегства большого числа людей указывают на то, что членов группы можно рассматривать в качестве беженцев, страна убежища может использовать групповое определение статуса по принципу *prima facie*. Для получения более подробной информации об определении статуса по принципу *prima facie* и о предоставлении временной защиты см. Главу 6.3 – Определение статуса беженца и Главу 6.7 – Вспомогательные и временные формы международной защиты.

- ▶ [Conclusion No. 22 \(XXXII\) Protection of asylum-seekers in situations of large-scale influx](#) [[Заключение №22 \(XXXII\) Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях массового притока](#)], Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1981 г.
- ▶ [Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [В условиях безопасности и достоинства: Решение проблемы перемещений больших групп беженцев и мигрантов](#), Генеральная Ассамблея ООН, A/70/59, 2016 г.

Стандарты обращения в ситуациях массового притока: Что делать?

Исполнительный комитет УВКБ ООН согласовал меры защиты и минимальные стандарты обращения, которые следует применять в ситуациях массового притока ищущих убежища лиц и беженцев. В [Заключении Комитета №22](#) утверждается:

«В ситуациях массового притока ищущие убежища лица должны быть допущены в государство, в котором они впервые просят убежища, и если это государство не может принять их на долговременной основе, оно всегда должно принять их, по крайней мере, временно и предоставить им защиту . . .

Во всех случаях должен неукоснительно соблюдаться основополагающий принцип недопущения высылки, включая недопущение отказа на границе».

Кроме того, в Заключении изложены *минимальные стандарты* обращения с людьми, если они прибывают в больших количествах и невозможно быстро определить их статус. Эти стандарты включают:

- Допуск к безопасности без какой-либо дискриминации;
- Защиту от *высылки*;
- Обеспечение надлежащих пунктов приема, в том числе немедленной регистрации;
- Право временного проживания в стране убежища;
- Обращение в соответствии с минимальными гуманитарными стандартами:
 - Обеспечение крова,
 - Предоставление материальной помощи или доступа к трудоустройству,
 - Доступ к базовой медицинской помощи, и
 - Доступ к образованию для детей;
- Соблюдение основных прав человека, в том числе на доступ к правосудию и свободу передвижения; и
- Возможность воссоединения членов семьи, находящихся в других странах убежища, и организация розыска пропавших членов семьи.

Международное сотрудничество, распределение нагрузки и ответственности в ситуациях массового притока ищущих убежища лиц и беженцев

Обеспечение защиты – это, в первую очередь, обязанность государства, но в ситуациях массового притока страны не всегда могут самостоятельно нести эту ответственность. При принятии Конвенции 1951 года в ее преамбуле было признано, что «предоставление убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя, и что удовлетворительное разрешение проблемы, международного масштаба и характер которой признаны Организацией Объединенных Наций, не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества».

В [Заключении №100 \(LV\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о международном сотрудничестве и разделении ответственности в ситуациях массового притока беженцев](#), принятом в 2004 году, содержатся дополнительные рекомендации. В нем изложены меры, направленные на оказание содействия в разрешении чрезвычайных гуманитарных ситуаций более эффективно, предсказуемо и справедливо, а также рекомендовано проведение международных консультаций для разработки комплексного плана действий по распределению нагрузки и ответственности, в том числе по рассмотрению и содействию достижению долгосрочных решений.

Необходимое международное сотрудничество в таких ситуациях лучше всего понимать как принцип и как методологию. Основной принцип заключается в том, что существует коллективная ответственность за реагирование на гуманитарные кризисы, в том числе связанные с массовыми перемещениями населения, и действовать нужно с уважением человеческого достоинства и демонстрируя международную солидарность.

Как методология международное сотрудничество в области реагирования на ситуации массового притока может принимать различные формы, в том числе материальной, технической или финансовой помощи, а также перемещения или переселения ищущих убежища лиц и беженцев либо отсрочки высылки лиц в охваченные кризисом зоны. В такое сотрудничество может быть вовлечена как страна, далекая от кризисного региона, так и соседние государства.

« Мы сознаем общую ответственность за то, чтобы регулирование перемещений больших групп беженцев и мигрантов было гуманным, социально-ориентированным и осуществлялось с чуткостью и состраданием. Мы будем добиваться этого в рамках международного сотрудничества, учитывая при этом неодинаковые возможности и ресурсы для реагирования на такие перемещения. Как никогда большое значение приобретает международное сотрудничество, в частности сотрудничество между странами происхождения или гражданской принадлежности, транзита и назначения; взаимовыгодное сотрудничество в этой области несет в себе значительную пользу для всего человечества. Беженцам и мигрантам, перемещающимся в составе больших групп, надлежит оказывать всестороннюю политическую поддержку, помощь и защиту в соответствии с обязательствами государств согласно международному праву».

[Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 2016 г.](#)

Практика государств:

Отсрочка высылки в ситуациях гуманитарного кризиса – В Канаде имеется возможность вынесения уведомления об [административной отсрочке высылки](#). Эту возможность можно использовать, если высылка лица невозможна вследствие гуманитарного кризиса, когда воздействие этого события таково, что было бы невыносимо возвращать кого-либо до восстановления определённого уровня безопасности. Это условие не применяется к лицам, которые не могут быть допущены в страну и подлежат высылке на основании совершения уголовных преступлений, нарушений международного права или прав человека, участия в организованной преступности или из соображений безопасности.

- ▶ [Conclusion No. 100 \(LV\) on international cooperation and burden and responsibility sharing in mass influx situations \[Заключение №100 \(LV\) о международном сотрудничестве и распределении ответственности в ситуациях массового притока беженцев\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2004 г.
- ▶ [Expert meeting on international cooperation to share burdens and responsibilities \[Совещание экспертов по вопросам международного сотрудничества и распределения нагрузки и ответственности\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.
- ▶ [Conclusion No. 112 \(LXVII\) on international cooperation from a protection and solutions perspective \[Заключение №112 \(LXVII\) о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2016 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Реагирование на ситуации массового притока беженцев и лиц, ищущих убежища

Чтобы обеспечить практические и эффективные меры реагирования на ситуации массового притока в соответствии с международным правом и практикой государств, парламентарии могут предпринять следующие действия.

В странах, принимающих массовый приток беженцев и лиц, ищущих убежища:

- ✔ Поддерживать меры для обеспечения открытых границ в соответствии с принципом *недопущения высылки*.
- ✔ Поддерживать меры для обеспечения того, чтобы вновь прибывшие получили защиту и помощь, как минимум, в соответствии со стандартами, изложенными в Заключении № 22 Исполнительного комитета УВКБ ООН.
- ✔ Способствовать разработке процедур реагирования на ситуации массового притока, которые должны быть изложены в законодательстве или нормативных актах. В идеале такие процедуры должны быть разработаны до начала ситуации массового притока.
- ✔ Рекомендовать правительству пригласить УВКБ ООН (и другие учреждения ООН) для консультаций и содействия в предоставлении помощи и защиты.

- ✔ Рекомендовать правительству инициировать международные консультации по разработке соответствующих мер реагирования и комплексного плана действий с целью распределения нагрузки и ответственности при реагировании на приток беженцев и лиц, ищущих убежища.

В других странах:

- ✔ Рекомендовать своим правительствам инициировать проведение консультаций по вопросам реагирования на ситуации массового притока на международном уровне и принять участие в таких консультациях, чтобы разработать комплексный план действий с целью распределения нагрузки и ответственности, а также призвать свое правительство оказать помощь и поддержку.
- ✔ Поддерживать меры, направленные на то, чтобы воздерживаться от возвращения лиц не только в страну исхода, но и в страны, перегруженные массовым прибытием людей из страны, находящейся в состоянии кризиса.
- ✔ Выступать за использование чрезвычайного переселения, эвакуации/допуска по гуманитарным соображениям, воссоединения семьи и (или) предоставления гуманитарных и студенческих виз, в том числе вашей страной, чтобы обеспечить законные пути к безопасности лицам, пострадавшим от кризиса.

5.5 Реагирование в чрезвычайных ситуациях

В связанных с беженцами чрезвычайных ситуациях на карту поставлены жизни, и необходимость предоставления помощи и защиты зачастую очень велика. Беженцы могут прибыть в страну, у которой нет опыта, чтобы справиться с прибытием большого числа голодных, больных, раненых или испуганных людей. Страна или страны убежища могут оказаться под огромным давлением и нередко сталкиваются с неустанным контролем со стороны СМИ.

Цель реагирования в чрезвычайной ситуации – вовремя обеспечить людям защиту и необходимую помощь. Страна убежища несет ответственность за защиту и безопасность беженцев на своей территории и за поддержание законности и порядка. Нередко правительства полагаются на помощь международного сообщества в распределении нагрузки; УВКБ ООН оказывает помощь беженцам по просьбе правительств или Генерального секретаря ООН.

Ответственность за координацию действий учреждений системы ООН в чрезвычайной ситуации с беженцами обычно возлагается на УВКБ ООН, работающее в тесном сотрудничестве

История беженки:

Четыре поколения беженцев

Когда паром становится на якорь вблизи деревни Кагунга на танзанийском берегу озера Танганьика, 60-летняя Фоиб Ндикумана терпеливо сидит на песке, ожидая, когда назовут ее имя. Она жаждет покинуть переполненную деревню на берегу озера и оставить позади навязчивые воспоминания о том, от чего она спасалась бегством в Бурунди.

Она полжизни провела в изгнании и теперь стала беженкой в четвертый раз. Из ее восьми детей в Бурунди родился только самый младший.

Двумя неделями ранее четыре поколения семьи Фоиб прибыли в Кагунга из южной Бурунди. «Мы бежали из-за отсутствия безопасности», — говорит она. «Когда политические партии начали кампанию, некоторые использовали такие выражения, как: «Мы вас вымоем как одежду со стиральным порошком». Нам было страшно из-за того, что происходило в предыдущие три раза, когда нам приходилось спасаться бегством».

Фоиб впервые покинула Бурунди в 1972 году, когда были убиты десятки, а возможно и сотни тысяч людей, включая ее отца, и провела следующие 17 лет в изгнании в Танзании, вернувшись в Бурунди в 1989 году. Несколько лет спустя, после убийства президента Мелхиора Ндадая в 1993 году, она снова бежала в Танзанию. Через два месяца она вернулась домой, но мир продлился недолго.

«Убийства возобновились в 1997 году», — вспоминает она. «Тогда убили моего мужа. Его нашли заколотым. Мы не знаем, кто это сделал». Поэтому Фоиб снова бежала в другой лагерь беженцев в Танзании. Через пять лет она, наконец, смогла вернуться домой, но в 2015 году снова вспыхнуло насилие.

Фоиб и ее семья пытались выжить в Кагунга, где внезапный приток беженцев изначально означал, что еда в первую очередь доставалась детям и беременным и кормящим женщинам. «Здесь трудно», — говорит она. «Лагерь переполнен. Здесь воняет. Нет еды, и некоторые люди голодают. Некоторые болеют и умирают. Мы спим прямо на полу».

Тем не менее, несмотря на тяжелые условия в Кагунга, она рада безопасности в Танзании и не надеется в ближайшем будущем вернуться в Бурунди.

Вскоре Фоиб слышит свое имя и садится на паром, чтобы вместе с семьей переплыть озеро. Оттуда они по суше добираются в другой лагерь беженцев, где чувствуют себя более комфортно.

«Нас хорошо приняли», — говорит Фоиб. «Показали нам место, где мы можем отдохнуть, и дали нам карематы. Здесь лучше, чем в Кагунга. Дела понемногу приходят в норму, но мы очень устали быть беженцами. Мы молим Бога, чтобы это закончилось».

«Четыре поколения беженцев», УВКБ ООН, 2015 г.

со Всемирной продовольственной программой, ЮНИСЕФ, Программой развития ООН и другими организациями (например, с Международным комитетом Красного Креста). Важную роль в оказании помощи беженцам в чрезвычайных ситуациях играют НПО. Страна убежища, УВКБ ООН и различные привлеченные международные и неправительственные организации участвуют в распределении ответственности, чтобы избежать дублирования усилий и пробелов в предоставлении защиты и помощи.

Когда кризисная ситуация требует ответных действий, которые выходят за рамки мандата или возможностей одной организации, инициативу по координации деятельности, разработке политики и информационно-пропагандистской деятельности может взять на себя Управление ООН по координации гуманитарной деятельности (ОСНА).

Что такое связанная с беженцами чрезвычайная ситуация?

Рабочее определение связанной с беженцами чрезвычайной ситуации, используемое УВКБ ООН:

«Любая ситуация, при которой жизнь или благополучие беженцев окажутся под угрозой, если не предпринять срочных и необходимых действий, и которая требует экстраординарных и исключительных мер реагирования».

Поддержание гражданского и гуманитарного характера убежища: Что делать?

Принимающие государства несут основную ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища. В [Заключении №94 \(LIII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН](#) содержатся рекомендации относительно того, как обеспечить гражданский и гуманитарный характер убежища. К ключевым действиям относятся:

- Меры по выявлению, разоружению, отделению и интернированию комбатантов следует принимать как можно раньше, предпочтительно в пункте въезда;
- Раннему выявлению и отделению комбатантов способствует регистрация вновь прибывших, которая включает процесс тщательной проверки;
- Надлежащая организация безопасности в лагерях и поселениях беженцев может помочь предотвратить проникновение вооруженных элементов и укрепить законность и порядок;
- После выявления, разоружения и отделения от групп беженцев комбатантов следует интернировать на безопасном расстоянии от границы;
- Если статус беженца определяется на групповой основе, то гражданских членов семей комбатантов следует не интернировать вместе с ними, а обращаться с ними как с беженцами;
- Комбатанты не должны считаться лицами, ищущими убежища, до тех пор, пока властями в пределах разумных сроков не будет установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности. В таком случае следует провести определение статуса беженца на индивидуальной основе, обращая пристальное внимание на возможные основания для исключения из сферы международной защиты, чтобы избежать злоупотреблений системой предоставления убежища со стороны тех, кто не заслуживает международной защиты;
- В отношении бывших солдат-детей должны применяться особые меры защиты и помощи, в частности в вопросах их демобилизации и реабилитации;
- В случае необходимости, принимающие государства, при содействии УВКБ ООН, разрабатывают практические рекомендации в контексте группового определения статуса, чтобы исключить лиц, не заслуживающих международной защиты в качестве беженцев.

В следующих разделах рассматриваются меры реагирования, необходимые для обеспечения:

- Поддержания гражданского и гуманитарного характера убежища; и
- Защиты беженцев – мальчиков, девочек и женщин.

Гражданский и гуманитарный характер убежища

Связанные с беженцами чрезвычайные ситуации часто возникают в результате вооруженного насилия и конфликта в стране происхождения. Среди спасающихся бегством людей, вероятно, будут не только гражданские лица, но и вооруженные элементы, ищущие временной передышки или укрытия в соседних странах. Однако лагеря и поселения беженцев должны иметь исключительно гражданский и гуманитарный характер. В них нет места участникам военных действий (комбатантам); их присутствие наносит ущерб защите гражданских лиц, бежавших от конфликта.

Основная ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища лежит на государствах. Правительства могут способствовать этому путем размещения лагерей и поселений беженцев на разумном расстоянии от границы, поддержания законности и порядка, пресечения попадания оружия в лагерь и поселения беженцев, а также осуществления предложенных Исполнительным комитетом мер, которые описаны ниже.

- ▶ [Заключение №94 \(LIII\) о гражданском и гуманитарном характере убежища](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2002 г.
- ▶ [Maintaining the civilian and humanitarian character of asylum: Conclusions and preliminary issues raised](#) [Поддержание гражданского и гуманитарного характера убежища: Выводы и поднятые предварительные вопросы], УВКБ ООН, 2004 г.

- ▶ [Operational guidelines on maintaining the civilian and humanitarian character of asylum](#) [Практические рекомендации по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища], УВКБ ООН, 2006 г.

Генеральная Ассамблея ООН:

« Настоятельно призывает государства поддерживать гражданский и гуманитарный характер лагерей и поселений беженцев, в частности, посредством эффективных мер по предотвращению проникновения вооруженных элементов, выявлению любых таких вооруженных элементов и отделению их от групп беженцев, мер по расселению беженцев в безопасных местах и предоставлению Управлению Верховного комиссара [по делам беженцев] и, в случае необходимости, другим гуманитарным организациям оперативного, беспрепятственного и безопасного доступа к лицам, ищущим убежища, беженцам и другим лицам, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН”.

Резолюция 69/152 Генеральной Ассамблеи ООН, 2014 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Гражданский и гуманитарный характер убежища

Чтобы гарантировать гражданский и гуманитарный характер убежища, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Выступать в поддержку процедур реагирования на чрезвычайные ситуации, которые предусматривают обязанность государства выявлять, разоружать и отделять комбатантов от групп беженцев и интернировать их в безопасное, удаленное от границы место.
- ✔ Выступать в поддержку специальных мер, направленных на обеспечение защиты и оказание помощи детям, ранее связанным с вооруженными силами или группами, в частности касательно их демобилизации и реабилитации.
- ✔ Выступать в поддержку гуманитарного доступа, позволяющего и облегчающего быстрый и беспрепятственный проезд гуманитарного персонала, доставку оборудования и помощи для нуждающихся гражданских лиц.

Рекомендации по групповому определению статуса беженца или по принципу *prima facie* см. главу 6.3 – Определение статуса беженца, Признание статуса беженца по принципу *prima facie*.

Защита детей в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами

Насилие и перемещение глубоко затрагивают физическое и психологическое благополучие детей. В результате разрушения семейных отношений и общинных структур дети могут становиться сиротами или оказаться разлученными со своими семьями. Это делает их особенно уязвимыми для вербовки в качестве детей-солдат правительственными вооруженными силами или организованными вооруженными группировками, а также для сексуальной эксплуатации.

В случае возникновения чрезвычайной ситуации следует немедленно ввести процедуры регистрации с целью выявления детей, подвергающихся опасности, и поиска выживших членов их семей. Другие меры, направленные на обеспечение безопасных условий для детей-беженцев и предоставление им защиты и ухода, изложены в [Заключении №107 \(LVIII\)](#) Исполнительного комитета УВКБ ООН. В этом Заключении обращается внимание на то, насколько важно учитывать потребности и права детей в стратегиях планирования и сотрудничества.

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка, дети-беженцы имеют право на особую защиту и обращение. Согласно одному из трех Факультативных протоколов к этой Конвенции государства обязываются не допускать принудительного призыва детей в вооруженные силы и принимать все возможные меры, чтобы военнослужащие, не достигшие 18-летнего возраста, не принимали непосредственного участия в военных действиях. Кроме того, согласно этому [Факультативному протоколу](#) государства должны принять все необходимые законодательные, административные и другие меры для предотвращения вербовки детей вооруженными группами и участия детей в военных действиях. Это включает работу по предотвращению незаконной вербовки или использования детей вооруженными силами или группами, а также по безусловному освобождению детей, которые были незаконно завербованы или использовались вооруженными силами или группировками, а также по поддержке их защиты и реинтеграции.

Ассамблея МПС

«*Призывает парламенты принять законодательство, направленное на удовлетворение особых потребностей вовлеченных в вооруженные конфликты детей без сопровождения и разлученных семьями, которое, как минимум, должно предусматривать конкретные процедуры в соответствии с принципами верховенства права ...*»

Ассамблея МПС

«*Настоятельно призывает правительства предпринять действия, направленные на то, чтобы дети без сопровождения и разлученные с семьями, которые спасаются бегством от незаконной вербовки вооруженными силами или группами, могли пересекать границы и пользоваться своим правом обращаться с ходатайством о предоставлении убежища, и чтобы ни один ребенок из этой категории не возвращался на границу государства, где его (ее) жизнь действительно будет находиться под угрозой*».

[Резолюция о роли парламентов в защите прав детей, особенно детей-мигрантов без сопровождения, и предотвращении их эксплуатации в ситуациях вооруженного конфликта, 130-я ассамблея МПС, Женева, 2014 г.](#)

Защита беженок – женщин и девочек в чрезвычайных ситуациях

Вооруженные конфликты и вынужденное перемещение особенно затрагивают женщин и девочек. Сексуальное и гендерно-обусловленное насилие (SGBV), включая изнасилования, торговлю людьми, сексуальное рабство, похищения и принудительную вербовку вооруженными группировками, а также намеренное распространение инфекций, передаваемых половым путем, является одной из определяющих характеристик современных вооруженных конфликтов и насилия. Этим злоупотреблениям в первую очередь подвергаются женщины и девочки. Во время конфликтов и перемещений увеличивается количество домохозяйств, возглавляемых женщинами и детьми. Особенно подвержены опасности девочки-подростки, которые пытаются заботиться о своих младших братьях и сестрах, и секс ради выживания может быть единственным способом прокормить себя и свои семьи.

В соответствии с международным гуманитарным правом все стороны конфликта несут ответственность за то, чтобы женщины и дети являлись «объектом особого уважения», и за обеспечение их «защиты от изнасилования, принуждения к проституции и любых других форм непристойных посягательств». Этот принцип применяется как в лагерях, так и в поселениях.

В своем [Заключении №98 \(LIV\) о защите от неправомерных действий сексуального характера и сексуальной эксплуатации](#) Исполнительный комитет УВКБ ООН настоятельно рекомендует государствам:

- Разрабатывать и реализовывать программы подготовки, рекомендации и другие меры, направленные на поощрение уважения права каждого человека на неприкосновенность личности и усиление защиты от принуждения к сексуальным отношениям и сексуальной эксплуатации;
- Принимать меры в ответ на заявления о сексуальном насилии и эксплуатации, в том числе при необходимости меры правовой защиты; и
- Создать доступные и конфиденциальные механизмы подачи жалоб и восстановления справедливости.

В целом, регистрация женщин-беженек и обеспечение их собственными удостоверениями личности облегчает им доступ к услугам и защите. Розыск членов семьи и воссоединение семьи помогают восстановить нормальную жизнь. В [Заключении №105 \(LVII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о женщинах и девочках в условиях риска](#) более подробно изложены меры, необходимые для защиты женщин и девочек.

Чрезвычайная ситуация, связанная с беженцами: Что делать?

Обеспечить, чтобы границы оставались открытыми, чтобы позволить беженцам получить доступ к безопасности

Обеспечить, чтобы у людей был доступ к безопасности, разработав законодательную базу для их допуска и приема до возникновения чрезвычайной ситуации. Обеспечить соблюдение принципа *недопущения высылки*, включая неприменение отказа во въезде на границе. Наличие национальной нормативно-правовой базы и действующих институциональных структур на момент возникновения чрезвычайной ситуации будет способствовать более эффективному реагированию и поможет УВКБ ООН быстрее и эффективнее мобилизовать международную поддержку.

Соблюдать стандарты обращения, которые обеспечивают соблюдение прав и уважение человеческого достоинства

- Беженцы не должны подвергаться наказанию или неблагоприятному отношению только потому, что их пребывание в стране считается незаконным. Они не должны подвергаться ограничениям свободы передвижения, кроме тех, которые необходимы в интересах защиты здоровья населения и общественного порядка.
- Беженцы должны пользоваться основными гражданскими правами, признанными на международном уровне, в частности теми, которые изложены во [Всеобщей декларации прав человека](#).
- Беженцы должны получить всю необходимую помощь и им должно быть предоставлено все самое необходимое для жизни, включая питание, жилье и основные санитарные и медицинские услуги. В связи с этим, международное сообщество должно сотрудничать в духе международной солидарности, чтобы оказать поддержку соседним государствам, принимающим большую часть беженцев.
- Беженцы не должны подвергаться жестокому, бесчеловечному или унижительному обращению.
- Не допускать какой-либо дискриминации по признаку расы, религии, политических убеждений, гражданской принадлежности, страны происхождения, физической недееспособности или по другим признакам.

- Беженцы должны рассматриваться как правосубъектные лица, имеющие право свободно обращаться в суд или другие компетентные административные органы.
- Размещение беженцев должно определяться как с учетом соображений их безопасности и благополучия, так и с учетом требований безопасности принимающего государства. Насколько это возможно, они должны находиться на разумном расстоянии от границы страны их происхождения и не должны участвовать в подрывной деятельности против своей страны происхождения или любого другого государства.
- Следует соблюдать принцип единства семьи и оказывать всю возможную помощь в розыске родственников.
- Следует принять надлежащие положения, направленные на защиту детей, в том числе детей без сопровождения и разлученных с семьей, а также на обеспечение соблюдения их наилучших интересов.
- Следует разрешить общение посредством обычной почты или других средств связи, а также получение материальной помощи от друзей или родственников.
- Следует принять соответствующие меры для регистрации рождений, смертей и браков.

Принять определение «беженец», которое распространяется на лиц, спасающихся бегством от вооруженного конфликта и насилия, и предусмотреть вспомогательные или временные формы защиты в случае необходимости

В определениях «беженец», содержащихся в Конвенции 1951 года, Конвенции ОАЕ 1969 года, Картахенской декларации и национальном законодательстве многих стран, предусматриваются основания для предоставления защиты в случае связанной с беженцами чрезвычайной ситуации, в том числе для защиты лиц, спасающихся бегством от вооруженного конфликта и насилия.

Более подробно о признании статуса беженца по принципу *prima facie* см. Главу 6.3 – Определение статуса беженца, Признание статуса беженца по принципу *prima facie*. О применимости Конвенции 1951 года к лицам, спасающимся бегством от вооруженного конфликта и насилия, и о предоставлении вспомогательных и временных форм защиты см. Главу 6.7.

Призвать к международной поддержке и распределению ответственности

Парламентарии могут поддержать призывы к международной солидарности и распределению ответственности, обращая внимание общественности на потребности беженцев и вклад, уже сделанный их страной в предоставление убежища, обеспечить доступ гуманитарным организациям и призывать к проведению международных консультаций по разработке комплексного плана действий, чтобы задействовать широкий круг участников и поддержать более эффективные меры реагирования на чрезвычайную ситуацию.

Призвать правительство к обеспечению безопасности в лагерях беженцев и поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища

Парламентарии могут призвать правительство сделать все возможное для защиты беженцев и национальных и международных гуманитарных работников. Ответственность за общественную безопасность и порядок возлагается на страну убежища. В тех случаях, когда необходима международная поддержка этой функции, правительство должно изучить способы получения необходимой помощи.

Гуманитарные и социальные последствия: Выступать в поддержку беженцев

Во время чрезвычайных ситуаций парламентарии могут оказать значительное влияние на обращение с беженцами. Парламентарии могут призвать страну выполнять свои международные гуманитарные обязательства. Они могут продемонстрировать свою солидарность с беженцами, интересуясь их ситуацией, посещая лагерь беженцев, поселения или центры содержания под стражей. Они могут решать вопросы и проблемы местного населения и пытаться смягчить негативное отношение, которое может возникать из-за недостатка информации, непонимания или предубеждения.

Глава 6

Определение лиц, нуждающихся в международной защите



© UNHCR / Andrew McConnell

6.1 Введение

Чтобы защитить беженцев, государство должно знать, кто ими является. Национальные власти должны быть в состоянии выявить людей, нуждающихся в международной защите, и отличить их от других лиц, пытающихся въехать на территорию страны. Создание механизмов определения лиц, нуждающихся в международной защите, в частности в качестве беженцев, позволяет государствам соблюдать право человека искать убежища и пользоваться убежищем, а также и выполнять свои обязательства в соответствии с Конвенцией 1951 года и международным законодательством о правах человека.

Некоторые государства приняли индивидуальный подход к определению статуса беженца; другие применяют признание статуса на групповой основе; третьи – гибридный подход, определяя статус беженца на индивидуальной основе для некоторых категорий и применяя признание на групповой основе по принципу *prima facie* – для других. Групповой подход, как правило, применяется в ситуациях массового притока, когда определение на индивидуальной основе практически не осуществимо, а потребности в международной защите очевидны (*prima facie*). В некоторых странах УВКБ ООН в соответствии со своим мандатом осуществляет определение статуса беженца или иным образом участвует в процедуре предоставления убежища.

Несмотря на усилия, прилагаемые УВКБ ООН и другими организациями, чтобы содействовать применению согласованных подходов, все еще существуют различия в том, как определяются потребности в международной защите в разных регионах и даже в разных странах одного региона.

В этой Главе приведены рекомендации по разработке национальных законов и политики, а также по их содержанию в отношении:

- Ответственности государства за определение статуса беженца;
- Определения статуса беженца, будь то по принципу *prima facie* или на индивидуальной основе;
- Лиц, на которых распространяется определение «беженец», включая элементы определения «беженец» и особые случаи, в частности касающиеся возрастных и гендерных аспектов, а также особенностей многообразия;
- Положения палестинских беженцев;
- Лиц, которые должны быть исключены из статуса беженца; и
- Вспомогательных и временных форм международной защиты.

Процедурные вопросы, касающиеся определения статуса беженца, рассмотрены в Главе 7.

6.2 Ответственность государства за определение статуса беженца

Для государств важно принять национальное законодательство по определению статуса беженца и других потребностей в международной защите, чтобы не полагаться на неофициальные или специальные механизмы. Это важнейший элемент ответственности государства за защиту беженцев, который помогает обеспечить последовательность практики в соответствии с международными обязательствами.

В Конвенции 1951 года не определены процедуры, которым необходимо следовать для определения статуса беженца. Парламентарии могут оказать значительное влияние на защиту беженцев, содействуя принятию законодательства, которое согласуется с международными обязательствами по защите беженцев и правам человека и, в то же время, учитывает конкретную конституционную и административную структуру государства, а также другие национальные законы.

« Исполнительный комитет «подчеркивает, что ответственность за защиту беженцев лежит прежде всего на государствах и что роль УВКБ ООН согласно его мандату в этой области не может заменить эффективных действий, политической воли и всестороннего сотрудничества со стороны государств».

[Заключение №81 Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1997 г., \(п.д\).](#)

Наблюдательная функция УВКБ ООН в контексте определения статуса беженца

В рамках своих обязанностей осуществлять наблюдение и поддерживать применение положений Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года, УВКБ ООН готово помогать государствам в создании систем убежища и в работе по повышению качества процедур определения статуса беженца. Представительства УВКБ ООН на местах могут предоставить консультации по различным формам участия УВКБ ООН.

В соответствии со своей наблюдательной функцией УВКБ ООН также издает рекомендации, чтобы оказать помощь государствам (и своему персоналу) при определении статуса беженца. Особое значение имеет [Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев](#), изданное УВКБ ООН по запросу Исполнительного комитета. Другие правовые и политические рекомендации содержатся в издаваемых УВКБ ООН тематических [Рекомендациях по предоставлению международной защиты](#) и материалах, касающихся ситуации в отдельных странах, включая методические рекомендации, соображения о предоставлении защиты и рекомендации по невозвращению.

Предполагается, что государства-участники Конвенции 1951 года и (или) Протокола 1967 года будут предоставлять УВКБ ООН информацию и статистические данные о положении беженцев, о реализации положений Конвенции и о законах, нормативных актах и декретах, касающихся беженцев. Иногда УВКБ ООН исполняет роль консультанта или наблюдателя либо даже принимает участие в принятии решений в первой или второй инстанции. В некоторых случаях право УВКБ ООН участвовать в процессе в судах или трибуналах предусмотрено законом. (Дополнительную общую информацию о наблюдательной функции УВКБ ООН см. в Главе 2.4 – Мандат и роль УВКБ ООН).

Законодательство об определении статуса беженца: Какие положения должны быть включены?

Национальное законодательство об определении статуса беженца и соответствующие процедуры должны включать положения, согласно которым:

- Определяется центральный орган, отвечающий за рассмотрение ходатайств в первой инстанции;
- Определяется независимый апелляционный орган, в котором отрицательные решения могут быть эффективно обжалованы лицами, пожелавшими подать апелляцию;
- Обеспечивается, чтобы персонал обеих инстанции обладал соответствующими знаниями и опытом, в том числе за счет предоставления финансирования для наращивания потенциала, подготовки кадров, источников информации о стране происхождения, а также для создания и поддержания механизмов обеспечения качества;
- Принимается определение «беженец» в соответствии с Конвенцией 1951 года и применимыми региональными документами, в том числе кого следует включать в сферу международной защиты и кого следует из нее исключать, а также применимые формы вспомогательной защиты;
- Устанавливаются процедуры, которые необходимо соблюдать при определении статуса беженца, будь то на индивидуальной или групповой основе, и предусматриваются соответствующие гарантии для обеспечения эффективности и справедливости процедур, включая минимальные процедурные и надлежащие процессуальные гарантии;
- Определяется статус, который следует предоставить лицам, нуждающимся в международной защите, – статус беженцев или лиц, пользующихся формами международной защиты – и предоставляемые им права; и
- Выделяются необходимые ресурсы для обеспечения справедливости и эффективности этой процедуры.

См. также Главу 3.3 – Создание государственных систем убежища. Дополнительная информация об обеспечении справедливости и эффективности процедур предоставления убежища содержится в Главе 7.

В некоторых странах, в рамках процесса оказания помощи государству в принятии ответственности за определение статуса беженцев, **УВКБ ООН осуществляет определение статуса беженца в соответствии со своим мандатом**. В частности, речь идет о государствах, не присоединившихся к Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года, а также тех, которые присоединились к Конвенции 1951 года/Протоколу 1967 года, но в которых еще не установлены процедуры определения статуса беженца либо существующие процедуры являются ненадлежащими. Кроме того, УВКБ ООН осуществляет определение статуса беженца на индивидуальной основе в качестве предварительного условия для переселения.

Определение статуса беженца, проводимое УВКБ ООН, обычно предоставляет значительные преимущества в отношении защиты. Оно может помочь защитить отдельных беженцев от *высылки* и позволить им получить доступ к помощи и долгосрочным решениям, хотя только государства могут интегрировать определение статуса беженца в более широкие рамки верховенства права. Поэтому **УВКБ ООН призывает государства брать на себя ответственность за определение статуса беженца**.

В государствах, которые недавно столкнулись с определением статуса беженца, этот процесс, вероятно, будет постепенным и поступательным, и УВКБ ООН стремится оказывать им постоянную поддержку. Наиболее распространенным является сценарий, при котором УВКБ ООН может предоставлять техническую помощь государствам, разрабатывающим соответствующее законодательство, оказывать помощь в создании национальной системы убежища, наращивании потенциала, осуществлении наблюдения, а также проводить совместные или параллельные процедуры определения статуса беженца в течение определенного периода времени либо участвовать в процедурах принятия решений или выполнять наблюдательную функцию в течение продолжительного времени.

- ▶ [Providing for protection: Assisting States with the assumption of responsibility for refugee status determination – A preliminary review](#) [Обеспечение защиты: Оказание государствам помощи в принятии ответственности за определение статуса беженца – Предварительный анализ], УВКБ ООН, 2014 г.

6.3 Определение статуса беженца

Определение статуса беженца предусматривает индивидуальную оценку каждого ходатайства о предоставлении международной защиты по существу, в соответствии с критериями, изложенными в Конвенции 1951 года и применимых региональных документах. В большинстве случаев, когда число людей, прибывающих в страну и ищущих убежища, не является непомерным, государства предпочитают принимать и реализовывать законодательство, определяющее критерии, которым необходимо соответствовать для признания статуса беженца на индивидуальной основе.

Во многих государствах разработаны сложные системы определения статуса беженца и других потребностей в международной защите лиц, ищущих убежища. В некоторых государствах принята единая процедура одновременного рассмотрения возможности предоставления статуса беженца и других потребностей в международной защите, хотя приоритетным является рассмотрение соответствия статусу беженца, а после этого оценивается соответствие другому, статусу вспомогательной защиты.

В некоторых случаях государства приняли законодательные положения о признании статуса беженца на групповой основе и об условиях, при которых применение таких подходов является оправданным, в том числе исходя из количества прибывающих и характера ходатайств.

Далее рассматривается признание статуса беженца по принципу *prima facie*. В последующих разделах будут изложены ключевые элементы, которые необходимо включить в законодательство, чтобы государства могли точно определить вначале включение в статус беженца, а затем возможное исключение из этого статуса.

Признание статуса беженца по принципу *prima facie*

В случаях, когда большое количество людей спасается бегством от вооруженного насилия и конфликтов или других массовых нарушений прав человека, может не быть возможности или необходимости рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца в индивидуальном порядке. При таких обстоятельствах государства и УВКБ ООН могут принять решение о признании статуса беженца для всех членов группы. Признание статуса на этом основании уместно, если в стране происхождения сложились очевидные объективные условия, указывающие на то, что спасающиеся бегством люди подвергаются опасности причинения вреда, вследствие чего они подпадают под определения «беженец» Конвенции 1951 года или Конвенции ОАЕ, а также Картахенской декларации 1984 года.

Каждый член группы считается беженцем по принципу *prima facie*, при отсутствии доказательств обратного, т.е. при отсутствии доказательства того, что человек не соответствует критериям включения или подпадает под действие одного из положений об исключении.

Подход по принципу *prima facie* может быть уместен в отношении групп лиц, находящихся в сходной ситуации, которые прибывают не в большом количестве, но которым угрожает очевидная общая опасность причинения вреда.

Применение подхода по принципу *prima facie*: О чем идет речь?

Подход по принципу *prima facie*:

- Означает признание государством или УВКБ ООН статуса беженца на основе очевидных объективных обстоятельств в стране происхождения;
- Признает, что лица, спасающиеся бегством от этих обстоятельств, подвергаются опасности причинения вреда, вследствие чего они подпадают под определение «беженец» согласно Конвенции 1951 года и, в соответствующих случаях, Конвенции ОАЕ о беженцах/Картахенской декларации (для государств) и под действие мандата УВКБ ООН (для УВКБ ООН);
- Может применяться в рамках индивидуальных процедур определения статуса беженца, но чаще используется в ситуациях групп людей на основе существующих регистрационных данных, когда массовое прибытие делает индивидуальное определение статуса непрактичным, невозможным или ненужным;
- Применяется только для признания статуса беженца – принятие решений об отклонении ходатайств требует индивидуального рассмотрения;
- Позволяет каждому беженцу пользоваться своим статусом в стране, в которой он был ему предоставлен, а также пользоваться правами, предусмотренными соответствующей конвенцией / документом; и
- Не приводит к предоставлению временного или условного статуса и остается в силе, если только не выполнены условия прекращения статуса или он не был аннулирован или отменен. (См. также Главу 7.13 – Аннулирование, отмена и прекращение статуса беженца).

Применение подхода по принципу *prima facie*: Какая правовая база необходима?

Решение о применении подхода по принципу *prima facie* должно приниматься в соответствии с национальной нормативно-правовой базой. На этом основании разные государства применяют различные способы признания статуса беженца.

Наиболее распространенным способом является признание статуса по решению органа исполнительной власти, например, соответствующего министерства, кабинета министров или президента. Парламент или административный орган по делам беженцев в стране убежища также может принять такое решение. В каждом случае соответствующий орган должен обладать законными полномочиями для принятия такого решения.

Решение может принимать форму официальной декларации, декрета или постановления. В нем, как правило, должно быть указано следующее:

- Применимое национальное законодательство, предоставляющее полномочия для объявления о применении подхода по принципу *prima facie*;
- Ссылки на международный или региональный документ, на основании которого предоставляется статус беженца, а также права и обязанности, связанные с предоставленным статусом;
- Описание событий/обстоятельств в стране происхождения или предыдущего постоянного проживания, лежащих в основе такого решения, или характеристики категории лиц, имеющих статус, к которым применяется такой подход; и
- Условия периодического пересмотра и прекращения применения такого решения.

Признание статуса беженца по принципу *prima facie* на протяжении более 60 лет используется в качестве стандартной практики как государствами, так и УВКБ ООН. Статус большинства беженцев, размещенных в развивающихся регионах, был признан на основании группового определения по принципу *prima facie* в ситуациях массового притока беженцев и ищущих убежища лиц.

Некоторые государства и УВКБ ООН применяют подходы по принципу *prima facie* в рамках индивидуальных процедур, например упрощенных или ускоренных процессов, основанных на явно обоснованном характере отдельной категории ходатайств или на презумпции включения. В таких ситуациях, согласно этому подходу, ищущему убежища лицу предоставляются «доказательственные преимущества» в виде принятия определенных объективных фактов. Статус беженца предоставляется тем, кто может доказать, что он принадлежит к заранее установленной «категории бенефициаров», если не имеется доказательств обратного.

Подробную информацию о значении раннего выявления боевиков/комбатантов в чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, и отделения их от гражданских лиц путем тщательной проверки см. в Главе 5.5 – Реагирование в чрезвычайных ситуациях.

Практика государств:

Законодательство или нормативные акты, предусматривающие признание статуса беженца по принципу *prima facie* – В Африке в законах о беженцах нескольких стран, в том числе [Бурунди](#), [Гамбии](#), [Кении](#) и [Руанды](#), содержатся положения для определения статуса беженца по принципу *prima facie* в ситуациях массового притока. В [Латинской Америке](#) в таких странах, как Аргентина, Боливия, Венесуэла, Коста-Рика, Мексика, Перу, Сальвадор, Чили, существуют законодательство или нормативные акты о реагировании на ситуации массового притока. Как правило, они предусматривают определение статуса беженца по принципу *prima facie* или на групповой основе в сотрудничестве с УВКБ ООН.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Признание статуса беженца по принципу *prima facie*

В целях содействия быстрым и эффективным процессам выявления и признания беженцев парламентариям рекомендуется:

- ✓ При принятии законодательства о признании статуса беженца по принципу *prima facie* поддержать положение, согласно которому правовое основание для признания статуса содержало бы конкретную ссылку на документ, на котором оно основывается, будь то Конвенция 1951 года или региональный документ.
- ✓ Обеспечить, чтобы законодательством было предусмотрено, что лица, признанные беженцами по принципу *prima facie*, получают все права, связанные со статусом беженца.
- ✓ Обеспечить, чтобы в законодательстве проводилось четкое различие между беженцами и боевиками/комбатантами; последние не имеют права на защиту в качестве беженцев. Гражданские члены семей боевиков/комбатантов могут

стать бенефициарами статуса беженца по принципу *prima facie* и не подлежат интернированию вместе с боевиками/комбатантами.

- ✓ Бывшие боевики/комбатанты не должны считаться искателями убежища, если не установлено, что они действительно и навсегда отказались от военной деятельности; в таком случае обычно требуется полное индивидуальное рассмотрение их ходатайств (в частности, из-за возможного участия в деяниях, подпадающих под основания для исключения).
- ✓ Если законодательные положения позволяют властям прекратить действие решения о применении подхода по принципу *prima facie*, обеспечить, чтобы это относилось только к ищущим убежища лицам, прибывающим после даты пересмотра или изменения решения. Любой пересмотр статуса или прав тех членов группы, которые уже признаны беженцами, следует проводить в соответствии с положениями об аннулировании, отмене или прекращении статуса беженца. (Более подробную информацию об этом см. в Главе 7.13).

Более подробно о чрезвычайных ситуациях, связанных с беженцами, см. в Главе 5.5.

Практика государств:

Министерские постановления о предоставлении статуса беженца по принципу *prima facie* – В Демократической Республике Конго согласно министерскому постановлению 2013 года был признан по принципу *prima facie* статус беженцев из Центральноафриканской Республики, бежавших в 2010 и 2012 годах. В 2015 году еще одним министерским постановлением было предусмотрено предоставление статуса беженца по принципу *prima facie* лицам, бежавшим от беспорядков в Бурунди.

- ▶ [Рекомендации по международной защите №11: Признание статуса беженца по принципу *prima facie*](#), УВКБ ООН, 2015 г., включающие образцы деклараций о применении и о прекращении применения признания статуса по принципу *prima facie*.

6.4 На кого распространяется определение «беженец»?

Чтобы лицо было признано в качестве беженца, у него должны быть обоснованные опасения стать жертвой преследования в случае возвращения в свою страну происхождения или обычного проживания. Эти опасения должны быть связаны с одним из пяти оснований, указанных в статье 1A(2) Конвенции 1951 года: раса, религия, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения.

В странах, где применяется Конвенция ОАЕ 1969 года или где в национальное законодательства имплементирована Картаженская декларация, используются определения «беженец», приведенные в этих документах (см. также Главу 1.3 – Региональное законодательство о беженцах и стандарты защиты беженцев).

«Преследование»: Что это?

Не существует общепризнанного определения понятия «преследование», и этот термин не определен в Конвенции 1951 года. Можно считать, что он охватывает серьезные нарушения прав человека, включая угрозу жизни или свободе, а также другие формы серьезного вреда. Кроме того, менее серьезные формы вреда могут в совокупности составлять преследование. Дискриминация также приравнивается к преследованию, если фактически приводит к ситуации, которая невыносима или в ходе которой по существу причиняется вред соответствующему лицу.

Относятся ли те или иные действия к преследованию, зависит от индивидуальных обстоятельств лица, ищущего убежища, в том числе его (ее) возраста, гендерной принадлежности, убеждений, чувств и психологического настроя.

Преследование может быть связано с действиями властей государства, но может также исходить и от негосударственных агентов, например вооруженных группировок, преступных или организованных банд, членов семьи или общества в целом, если государство не может или не желает предоставить защиту.

«Обоснованные опасения»: Что это значит?

Что составляет «обоснованные опасения стать жертвой преследования» зависит от обстоятельств в каждом конкретном случае. Эта формулировка включает как субъективный, так и объективный элементы.

- Субъективный элемент требует провести оценку фактов биографии, характеристик и опыта искателя убежища, чтобы определить, являются ли опасения основным мотивом для подачи ходатайства о предоставлении убежища.
- Объективный элемент требует рассмотреть утверждения заявителя в контексте имеющейся информации. Являются ли опасения заявителя обоснованными, принимая во внимание все, что известно о ситуации в стране происхождения, личном опыте искателя убежища, а также опыте других людей, пребывающих в сходной ситуации?

«По причине» одного или нескольких из пяти оснований по Конвенции:

Чтобы считаться беженцем в соответствии с Конвенцией 1951 года, лицо должно доказать обоснованные опасения стать жертвой преследования «по признаку **расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений**» (статья 1А(2)). Это называется «причинной связью». Расследуя фактические обстоятельства дела, орган, который проводит рассмотрение, должен установить причину или причины опасений преследования, с учетом следующего:

- Возможно наличие одной или нескольких причин или оснований преследования, которые нередко частично совпадают;
- Основание преследования по Конвенции может играть важную роль в опасениях человека, но не должно быть единственной или даже доминирующей причиной;
- В некоторых случаях намерения или мотивы преследователя ясны. В тех случаях, когда можно показать, что преследователь приписывает или инкриминирует лицу, ищущему убежища, основание по Конвенции, этого достаточно для удовлетворения требования о наличии «причинной связи».
- В других случаях невозможно установить намерения или мотив преследователя. Это не является обязательным условием. Основное внимание уделяется опасному положению лица, ищущего убежища, в общем контексте данной страны;
- Если преследователь является негосударственным субъектом, то причинная связь может быть установлена в тех случаях, когда причина преследования связана с основаниями по Конвенции 1951 года, независимо от причин, по которым государство не предоставляет защиту, либо когда причина преследования не связана с основаниями по Конвенции 1951 года, но государство не может или не желает предоставить защиту на основаниях по Конвенции 1951 года.

Имеют ли они право на статус беженца? Несколько особых случаев

❓ Может ли солдат быть беженцем?

Беженцами могут быть признаны только гражданские лица. Лицо, которое продолжает участвовать в вооруженных действиях, не имеет права на международную защиту в качестве беженца. (Подробную информацию о гражданском и гуманитарном характере убежища см. в Главе 5.5 – Реагирование в чрезвычайных ситуациях).

❓ Может ли быть беженцем лицо, уклоняющееся от военной службы?

Каждая страна, в рамках своего права на самооборону, имеет право требовать от граждан прохождения военной службы. В то же время в международном законодательстве о правах человека признается, что люди имеют право отказаться от такой службы по соображениям совести. В некоторых национальных законах не предусмотрены надлежщие положения касательно лиц, отказывающихся от военной службы по соображениям совести – в виде освобождения их от несения военной службы или в виде разрешения прохождения альтернативной службы. В таких ситуациях лицо, ищущее убежища, может доказать обоснованные опасения стать жертвой преследования, если он (она), например, столкнется с несоразмерным или произвольным наказанием за отказ от несения военной службы вообще или за отказ во время несения службы участвовать в действиях, противоречащих международному праву.

❓ Может ли быть беженцем лицо, совершившее уголовное преступление?

Международное законодательство о беженцах не предназначено для защиты преступников от привлечения к ответственности за их деяния. Это отражено в критериях соответствия статусу беженца согласно Конвенции 1951 года. Лицо, спасающееся бегством от правомерного привлечения к уголовной ответственности или наказания, а не от преследования, обычно не является беженцем.

Однако, лицо может обвиняться в совершении преступления по политическим или иным незаконным причинам. Это может иметь место в тех случаях, когда привлечение к уголовной ответственности основано на законе или политике, которые являются преследованием по сути или применяются таким образом, что составляют преследование, если мотивами уголовных обвинений выступают причины, связанные с основаниями по Конвенции 1951 года, и (или) если потенциальное наказание является чрезмерным или несоразмерно суровым.

В то же время лицо, сталкивающееся с правомерным привлечением к уголовной ответственности, может подвергаться опасности преследования по причинам, не связанным с уголовным разбирательством в отношении него (нее). Когда имеют место как опасения стать жертвой преследования, так и признаки возможного участия в уголовных действиях, необходимо рассмотреть вопрос о наличии оснований для применения одного из положений об исключении согласно статье 1F Конвенции 1951 года.

❓ Может ли военный преступник быть беженцем?

Лица, которые участвовали в совершении военных преступлений, конкретно исключаются из защиты и помощи, предоставляемой беженцам. Если имеются серьезные основания полагать, что лицо, ищущее убежища, совершило военное преступление или участвовало в совершении такого преступления, ему (ей) не может быть предоставлена защита в качестве беженца. То же самое касается лиц, ответственных за совершение преступлений против человечности и других серьезных нарушений прав человека, в том числе преступления геноцида. (Более подробную информацию об исключении см. далее в Главе 6.6 Кто должен быть исключен из статуса беженца?).

❓ Может ли быть беженцем лицо без гражданства?

Определение «беженец» прямо включает лиц, которые не имеют гражданства и находятся за пределами своей «страны предыдущего обычного проживания». Однако не все лица без гражданства являются беженцами. Они должны находиться за пределами своей страны обычного проживания по причинам, указанным в определении «беженца». Лица без гражданства могут оказаться особенно уязвимыми в отношении нарушения их прав. Они могут не иметь документов, не иметь доступа к другим правам и, в результате, сталкиваться с проявлениями серьезной и кумулятивной дискриминации. Достигает ли такое обращение уровня преследования по одному из оснований согласно Конвенции необходимо определять в каждом отдельном случае.

❓ Может ли быть беженцем лицо, спасающееся бегством от последствий изменения климата?

Тот, кто пересекает международную границу, спасаясь от последствий изменения климата, обычно не соответствует критериям определения «беженец». Но часто ситуация сложнее. Например, изменение климата может привести к нехватке жизненно важных ресурсов (таких как вода, земля, продукты питания). Этот дефицит может вызвать насилие и вооруженные конфликты, которые заставляют людей бежать в другие страны. Такие лица могут отвечать критериям определения «беженец», если они, например, подвергаются нападением в ходе военных действий или если правительство их страны сознательно отклоняет помощь или препятствует оказанию помощи, чтобы наказать или маргинализировать таких лиц по одному из оснований согласно Конвенции 1951 года. *Например, целые этнические или религиозные общины могут быть несоразмерно затронуты отсутствием продовольственной безопасности или голодом вследствие конфликта, что устанавливает связь между их обоснованными опасениями стать жертвами преследования и одним или несколькими признаками, упомянутыми в определении «беженец» в Конвенции 1951 года. Лица, спасающиеся бегством за границей в условиях изменения климата, также могут быть беженцами в соответствии с региональными документами касательно беженцев. Например, в Конвенции ОАЕ 1969 года приведены расширенные критерии определения «беженец», в частности, в статье 1(2), в которой оговаривается защита людей, вынужденных искать убежища в результате «событий, серьезно нарушающих общественный порядок в определенной части страны или во всей» стране происхождения, что может включать ситуации, когда последствия изменения климата обостряют конфликт или насилие.*

- ▶ [Руководство и рекомендации по процедурам и критериям определения статуса беженца согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года к ней](#), УВКБ ООН, 1979 г., переиздание 2011 г.
- ▶ [Толкование статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев](#), УВКБ ООН, 2001 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №10: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с военной службой в контексте статьи 1A\(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и \(или\) Протокола к ней 1967 года](#), УВКБ ООН, 2013 г.
- ▶ [Legal Considerations on Refugee Protection for people fleeing conflict and famine affected countries \[Правовые соображения по защите беженцев применительно к людям, бегущим из стран, затронутых конфликтами и голодом\]](#), УВКБ ООН 2017 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №12: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с ситуациями вооруженного конфликта и насилия согласно статье 1A \(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу 1967 года к ней и региональным определениям понятия «беженец»](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Лица, бегущие от вооруженного насилия и конфликта: Применяется ли Конвенция 1951 года?

Сегодня большинство беженцев спасаются от вооруженного насилия и конфликтов. На конец 2016 года половина всех беженцев, подпадающих под сферу ответственности УВКБ ООН, происходила всего из четырех стран в состоянии конфликта: Афганистана, Сомали, Южного Судана и Сирийской Арабской Республики.

Конвенция 1951 года защищает людей, спасающихся от международного или внутреннего вооруженного конфликта и других ситуаций насилия. Часто основанием или поводом для таких ситуаций являются раса, этническая принадлежность, религия, политические мотивы, гендерная принадлежность, принадлежность к определенной социальной группе, или эти ситуации могут происходить по этим причинам. В таких условиях отдельные лица или целые общины могут подвергаться угрозам, нападениям и изгнанию по причинам, которые явно связаны с одним из оснований по Конвенции.

Применяя определение «беженец» Конвенции 1951 года к лицам, спасающимся бегством от вооруженного конфликта, следует учитывать некоторые факторы:

- Конвенция 1951 года не предусматривает, что преследованию должен подвергаться конкретный беженец. У беженца могут быть общие со многими другими людьми обоснованные опасения стать жертвой преследования;
- Для целей определения «беженец» преследование представляет собой угрозу жизни или свободе, серьезные нарушения прав человека, в том числе пытки или бесчеловечное и унижающее достоинство обращение, а также другие формы вреда, будь то в мирное время, в условиях вооруженного конфликта или в иных ситуациях насилия;
- Причинами конфликта и насилия часто выступают этнические, религиозные, политические или социальные различия, и (или) конфликт и насилие могут затрагивать людей по этническим, религиозным, политическим, социальным или гендерным признакам; и
- Важно, чтобы лица, принимающие решения, имели доступ к высококачественной информации о ситуации в странах происхождения лиц, ищущих убежища, позволяющей понять характер конфликтов и категории лиц, подвергающихся опасности преследования, индивидуально или в качестве членов группы.

Принятие подхода к определению статуса беженца, учитывающего возрастные и гендерные аспекты, а также особенности многообразия

В течение многих лет определение «беженец» истолковывалось в основном в рамках опыта взрослых лиц мужского пола. В результате многие ходатайства о предоставлении убежища, подаваемые женщинами и детьми, а также отдельными лицами на основании их сексуальной ориентации или гендерной идентичности, оценивались неправильно или вообще упускались из виду.

Однако, в настоящее время существенно продвинулись исследования и понимание того, как учитывать возрастные и гендерные аспекты, а также особенности многообразия в контексте защиты беженцев. Общеизвестно, что все перечисленные факторы необходимо лучше понимать и принимать во внимание при определении того, является ли кто-либо беженцем. (См. Главу 7.11 – Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища).

При толковании определения «беженец» с учетом **возрастных аспектов** принимается во внимание то, как дети переживают преследование из-за таких факторов, как их возраст, уровень зрелости и развития, а также зависимость от взрослых. Национальные законы и нормативные акты должны учитывать конкретные формы и проявления преследования, которому подвергаются дети. Преследование со стороны родственников; вербовка несовершеннолетних; торговля детьми с целью проституции; сексуальная эксплуатация и калечащие операции на женских половых органах – все это характерные формы и проявления преследования детей, которые могут служить основанием для признания статуса беженца. Пожилые люди также могут подвергнуться преследованию в связи с занимаемым ими положением, например, старейшин в общине. Обращение, которое в отношении более молодых людей может не достигать уровня преследования, для пожилых людей составляет преследование из-за их слабости.

Гендерная принадлежность конкретно не упоминается в определении «беженец», но широко признается, что она может оказывать влияние или определять вид преследования либо причиняемого вреда, а также причины такого обращения. Правильно истолкованное определение «беженец» распространяется на ходатайства, связанные с гендерной принадлежностью. В таких случаях опасение преследования может быть вызвано более чем одним из оснований, указанных в Конвенции. Например, ходатайство о предоставлении статуса беженца, основанное на нарушении религиозных норм, можно анализировать с точки зрения религии, политических убеждений и (или) принадлежности к определенной социальной группе.

Подход к определению статуса беженца, учитывающий особенности **многообразия**, обеспечивает, чтобы в законодательстве о беженцах предусматривался и особо учитывался различный жизненный опыт и проблемы групп людей, которые часто оказываются в социальной изоляции, а также чтобы об этих вопросах были осведомлены и уделяли им особое внимание лица, реализующие такое законодательство. К таким группам людей относятся лица с инвалидностью, лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные и интерсексуальные лица (ЛГБТИ), а также национальные или этнические, религиозные и языковые меньшинства. Такой подход должен учитывать следующее: как личные обстоятельства ищущих убежища лиц могут сказаться на пережитом ими опыте; виды преследования, которым они подвергались; последствия такого преследования; а также любые физические и другие препятствия, включая отношение других людей, которые могут помешать им подать свои ходатайства.

«Гендерная принадлежность» и связанные термины: Что они означают?

Термин «гендерная принадлежность» и ряд связанных с ним терминов не всегда понимаются правильно. Основываясь на определениях, опубликованных [Структурой «ООН-женщины»](#), [УВКБ ООН](#) и в [Джокьякартских принципах применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности, 2007 года](#), эти термины могут быть определены следующим образом:

Гендерная принадлежность

В то время как «пол» является биологическим определением, «гендерная принадлежность» относится к взаимоотношениям женщин и мужчин, которые основаны на социально или культурно обусловленных и установленных идентичностях, а также на статусе, ролях и обязанностях, приписываемых тому или другому полу. Гендерная принадлежность не является статичным или врожденным качеством, но с течением времени приобретает социально или культурно обусловленное значение. Гендерная принадлежность часто определяет обязанности, сферы ответственности, ограничения, возможности и привилегии женщин и мужчин в любых условиях.

Преследование на почве гендерной принадлежности

«Преследование на почве гендерной принадлежности» — это не юридический термин, охватывающий ряд ситуаций, в которых гендерная принадлежность является важным

фактором при определении статуса беженца. Как женщины, так и мужчины могут подавать ходатайства на основании преследования на почве гендерной принадлежности, но чаще их подают женщины. Преследование на почве гендерной принадлежности, как правило, включает (но не ограничивается перечисленными деяниями) акты сексуального насилия, семейное/домашнее насилие, насильственное планирование семьи, калечащие операции на женских половых органах и другие пагубные традиционные практики, наказание за нарушение общественных нравов и дискриминацию или причинение другого вреда по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности.

Сексуальная ориентация

«Сексуальная ориентация» означает способность того или иного человека испытывать глубокое эмоциональное, романтическое и сексуальное влечение к лицам того же пола, другого пола или обоих полов, а также вступать в интимные отношения с такими лицами.

Гендерная идентичность

«Гендерная идентичность» означает глубокое осознание тем или иным человеком внутренних индивидуальных особенностей гендерной принадлежности, которая может совпадать или не совпадать с полом, заданным при рождении, включая индивидуальное ощущение своего тела и другие проявления гендерной принадлежности, в том числе особенности поведения, манера одеваться и говорить.

« Исполнительный комитет «с удовлетворением отмечает особые усилия, предпринимаемые государствами по учету гендерных аспектов в политике, нормативных актах и практиках предоставления убежища; призывает государства, УВКБ ООН и другие соответствующие заинтересованные стороны содействовать более широкому принятию и включению в их критерии предоставления защиты понятия о том, что преследование может быть связано с гендерной принадлежностью или осуществляться посредством сексуального насилия».

[Заключение №87\(п\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1999 г.](#)

Имеют ли они право на статус беженца? Несколько случаев, связанных с возрастными и гендерными аспектами

❷ Может ли ребенок-солдат быть беженцем?

Несмотря на существование в международном и региональном законодательстве запрета на использование детей-солдат, это явление сохраняется. По мнению УВКБ ООН, принудительная вербовка ребенка в возрасте до 18 лет, будь то государством или негосударственной вооруженной группой, приравнивается к преследованию.

Как мальчики, так и девочки могут быть принудительно завербованы и обязаны служить не только солдатами, но и поварами, носильщиками, связными и шпионами. Девочек могут принуждать к сексуальным отношениям с членами военной или вооруженной группы. Таким образом, дети-солдаты могут иметь обоснованные опасения стать жертвой преследования из-за обращения, которому они подвергаются, или из-за действий, в которых они вынуждены участвовать, либо по обеим причинам. По возвращении в свою страну происхождения и свою общину эти дети могут подвергаться опасности притеснений, повторной вербовки или возмездия.

Если ищущий убежища ребенок попадает в одну из описанных выше категорий, он (она) должен(на) быть признан(а) беженцем.

В принципе, дети-солдаты могут быть исключены из статуса беженца в случае совершения тяжких преступлений. Тем не менее, при оценке любого возможного исключения детей следует проявлять большую осторожность, поскольку ребенок может быть как жертвой, так и преступником и, возможно, не достиг возраста уголовной ответственности, установленного в стране убежища. Даже если установлена применимость положений об исключении из статуса беженца, приоритетом является помощь бывшим детям-солдатам в реинтеграции в гражданскую жизнь. (Более подробно об исключении см. в Главе 6.6 Кто должен быть исключен из статуса беженца?)

❸ Может ли быть беженцем жертва торговли людьми?

Не все жертвы торговли людьми являются беженцами, но некоторые могут оказаться таковыми. Если жертва торговли людьми выражает опасения относительно возвращения в свою страну происхождения, следует оценить, является ли вред, причинения которого он (она) опасается, результатом того, что он(она) подвергся (подверглась) торговле людьми, и приравнивается ли это к преследованию. Властям следует оценить страх человека перед остракизмом, дискриминацией

или наказанием со стороны семьи или общества, риск снова стать жертвой торговли людьми из-за отсутствия защиты со стороны государства, а также опасность расправы с жертвой (или ее семьей) за сотрудничество с представителями правоохранительных органов, расследующих преступления торговли людьми и привлекающими торговцев к ответственности. В некоторых случаях жертва торговли людьми может подвергнуться настолько жестокому обращению, что оно само по себе приравнивается к преследованию, и возвращение может оказаться слишком травмирующим. Особое значение в этой оценке могут иметь гендерные и возрастные аспекты. Во многих странах суды пришли к заключению, что жертв и потенциальных жертв торговли людьми можно рассматривать в качестве «членов определенной социальной группы», в зависимости от опасности по их возвращении. В зависимости от конкретного случая могут применяться и другие основания для признания статуса беженца.

❹ Может ли быть беженкой женщина или девушка, которая опасается, что ее принудительно подвергнут калечащим операциям на половых органах?

Все формы калечащих операций на женских половых органах (FGM) считаются причинением вреда и нарушением целого ряда прав человека, что подтверждается международной и национальной правовой практикой и правовой доктриной. Во многих юрисдикциях признано, что FGM включает в себя причинение тяжкого вреда, приравниваемого к преследованию, и находится вне закона. Поскольку эта практика несоразмерно затрагивает девочек, ее можно рассматривать как специфическую форму преследования ребенка и (или) преследование по признаку гендерной принадлежности. Связь с основаниями, указанными в Конвенции 1951 года, чаще всего определяются как преследование по признаку политических убеждений, религии и (или) принадлежности к определенной социальной группе.

❺ Может ли женщина быть беженкой, потому что она отказывается соблюдать социальные или религиозные нормы?

Женщина, которая спасается от насилия, жестокой дискриминации или другого серьезного вреда, приравниваемого к преследованию, за несоблюдение действующих в обществе строгих социальных или религиозных норм, может иметь право на получение статуса беженца. Сексуальное насилие, в частности изнасилование, как правило, приравнивается к преследованию. Преследование может осуществляться по политическим, этническим или религиозным причинам, на основании расы женщины или

ее принадлежности к определенной социальной группе. Преследование может исходить от государственного органа либо, при отсутствии надлежащей защиты со стороны государства, от негосударственных субъектов.

❓ Может ли быть беженкой женщина, которая опасается домашнего насилия?

Женщины, подвергшиеся домашнему насилию, не получают автоматически права на статус беженца, но некоторые из них имеют такое право в случае тяжкого насилия и недоступности защиты со стороны властей. Каждый случай должен быть рассмотрен по существу в его специфическом культурном, религиозном и политическом контексте. В процессе оценки следует рассмотреть такие вопросы: насколько серьезным и постоянным является причиняемый вред и приравнивается ли он к преследованию? Если опасение преследования является обоснованным, имеется ли связь с одним или несколькими основаниями, указанными в Конвенции? Какая защита предоставляется ищателям убежища согласно законодательству и на практике? Сознательно ли власти попустительствуют преследованию? Власти не могут или не желают предложить защиту?

❓ Может ли быть беженцем человек, который спасается бегством из-за своей сексуальной ориентации?

Во многих странах мира имеют место серьезные нарушения прав человека и другие формы преследования людей из-за их реальной или предполагаемой сексуальной ориентации и (или) гендерной идентичности. Такие люди могут соответствовать критериям статуса беженца. Сексуальная ориентация и гендерная идентичность являются основными аспектами идентичности человека. Нельзя заставить человека отказаться от своей сексуальной ориентации и (или) гендерной идентичности или скрывать ее. Поэтому надлежащий анализ того, следует ли считать беженцами согласно Конвенции 1951 года ищущих убежища лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендерных лиц или интерсексуалов (ЛГБТИ), следует начинать с предпосылки о том, что люди имеют право жить в обществе такими, какими они есть, и не должны скрывать этого.

Ищущие убежища лица, которые относятся к ЛГБТИ, часто подвергаются тяжким формам жестокого обращения, в том числе изнасилованию и другим формам физического, психологического и сексуального насилия. В некоторых странах их могут подвергать принудительному помещению в специализированные учреждения, операциям по коррекции пола, электрошоковой и лекарственной терапии,

предназначенной для изменения их сексуальной ориентации. Все это составляет преследование.

Если ищущие убежища лица ЛГБТИ происходят из страны, в которой добровольные однополые отношения криминализированы, необходимо оценить тяжесть наказания, которое само по себе может составлять преследование, а также степень соблюдения таких законов. Даже редко применяемые уголовные законы, запрещающие однополые отношения, могут создавать атмосферу нетерпимости или способствовать ее созданию, что может подвергать представителей ЛГБТИ-сообщества причинению вреда в связи с преследованием. Кроме того, законы общего действия, например об общественной благопристойности, законы о браке или о сексуальных отношениях, могут несоразмерно применяться к ЛГБТИ-лицам.

История беженца:

Чтобы спастись от угроз бандитов, незрячие супруги из Сальвадора притворились мертвыми

Когда вооруженная банда головорезов обстреляла их дом в Эль-Сальвадоре, незрячие супруги Росарио и Виктор* схватили свою 10-летнюю дочь Наталию и бросились на пол.

Пару минут спустя несколько людей, которых они не могли видеть, ворвались в дом и склонились над ними, поскольку они лежали прижавшись к полу. «Я была парализована, онемело все тело», — говорит Росарио, — «потом мы поняли, что это полиция, и я снова начала дышать».

Семью преследовала банда, требовавшая «арендную плату» за две принадлежащие супругам клиники массажа. Когда бандиты удвоили свои требования, они закрыли бизнес и несколько раз переезжали, пытаясь скрыться от своих мучителей.

Их легко было узнать по серой трости, и банда находила их снова и снова. Признавая их уязвимость, в полиции придумали жуткий способ тайно вывезти семью из дома. Они должны были притвориться мертвыми.

Положив на носилки и прикрыв белой, похожей на саван, простыней, полицейские вынесли членов семьи из дома, одного за другим, и пронесли по улицам в сопровождении судебного патологоанатома, чтобы придать достоверности представлению.

Было понятно, что жизнь семьи в Эль-Сальвадоре подошла к концу. Покинув окрестности, они присоединились к тысячам людей, спасающихся бегством от уличных банд, или «мара», как их называют в Центральной Америке, преступная деятельность которых включает убийства, изнасилования, вымогательства, наркоторговлю, похищения и торговлю людьми.

Полиция отвезла Росарио и Виктора к границе с Гватемалой и оставила их на попечении Наталии. «Мы были в безопасности, но у нас не было ничего, кроме пижам», — вспоминает Виктор. «Мы одолжили несколько долларов, когда пересекли границу с Гватемалой, дочь была нашим поводырем».

Там они провели два дня на улице без пищи. Наконец, водитель грузовика заметил тяжелое положение семьи и перевез их через границу в Мексику, где они обратились за помощью в приют для мигрантов. С помощью УВКБ ООН семью перевели в другой приют в Мексике, где были созданы лучшие условия для инвалидов по зрению.

Пара попросила и получила убежище в Мексике. Теперь они обосновались и немного успокоились. Росарио и Виктор хотели бы снова открыть свой массажный бизнес, хотя все еще опасаются банд, действующих на международном уровне.

**Имена изменены из соображений защиты.*

[«Чтобы спастись от угроз бандитов, незрячие супруги из Сальвадора притворились мертвыми»](#), УВКБ ООН, 2016 г.

« Верховный комиссар [по правам человека] рекомендует государствам решать проблему насилия [в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности] за счет: ... Обеспечения того, чтобы ни один человек, спасающийся бегством от преследования по причине сексуальной ориентации или гендерной идентичности, не возвращался на территорию, где была бы поставлена под угрозу его жизнь или свобода, и чтобы законы и политика в сфере убежища признавали, что преследование по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности может быть веским основанием для ходатайства о предоставлении убежища; а также упразднения навязчивой и неподобающей формы постановки вопросов о сексуальной истории искателей убежища и повышения информированности персонала органов по работе с беженцами и по вопросам убежища».

Доклад Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Дискриминация и насилие в отношении лиц по причине их сексуальной ориентации и гендерной идентичности», 2015 г.

Практика государств

Указание в национальном законодательстве, что преследование может быть связано с гендерной принадлежностью – Многие государства решили указать в законодательстве, что преследование на почве гендерной принадлежности может служить основанием для предоставления статуса беженца, хотя конкретное включение таких положений не является необходимым для того, чтобы позволить государству признать кого-либо в качестве беженца по причинам, связанным с гендерной принадлежностью. В [Центральной и Латинской Америке](#) такой подход выбран в **Аргентине, Венесуэле, Гватемале, Гондурасе, Коста-Рике, Мексике, Никарагуа, Панаме, Парагвае, Сальвадоре, Уругвае и Чили**. В Европе **Европейский союз** в [переработанной Квалификационной директиве](#) (2011 года) установил, что преследование может включать действия гендерно-обусловленного характера. Соответствующие законы приняты во многих **государствах-членах ЕС**, а также в некоторых не входящих в ЕС соседних странах, в том числе в [Бывшей Югославской Республике Македонии, Молдове и Норвегии](#). Кроме того, законодательство [Южного Судана](#) и [Уганды](#) ссылается на «практику дискриминации по гендерному признаку» как на потенциально составляющую преследование.

Практика государств

Упоминание в законодательстве о возможности преследования из-за сексуальной ориентации и (или) гендерной идентичности – В переработанной Квалификационной директиве ЕС указано, что понятие «определенная социальная группа» может включать «группу, основывающуюся на такой общей характеристике, как сексуальная ориентация» или гендерная идентичность. В законодательстве [Южной Африки, Финляндии и Швеции](#) также особо упоминается, что лица с определенной «сексуальной ориентацией» могут составлять определенную социальную группу.

Региональная практика

[Конвенция о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия, принятая Советом Европы](#). Согласно статье 60 Конвенции, которая вступила в силу в 2014 году, государства-участники обязаны принять «необходимые законодательные или иные меры для обеспечения того, чтобы гендерно-обусловленное насилие в отношении женщин могло признаваться как форма преследования в значении статьи 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и как форма серьезного вреда, вызывающая необходимость предоставления дополнительной/ вспомогательной защиты».

- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №1: Преследование на почве гендерной принадлежности согласно статье 1A\(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года](#), УВКБ ООН, 2002 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №2: «Принадлежность к определенной социальной группе» согласно статье 1A\(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года](#), УВКБ ООН, 2002 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №7: Применение статьи 1A\(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола 1967 года к ней в отношении жертв торговли людьми и лиц, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми](#), УВКБ ООН, 2006 г.

- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №8: Обращения детей за предоставлением убежища согласно статьям 1А \(2\) и 1\(F\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу 1967 года к ней](#), УВКБ ООН, 2009 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №9: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с сексуальной ориентацией и \(или\) гендерной идентичностью согласно статье 1А \(2\) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и \(или\) Протоколу к ней 1967 года](#), УВКБ ООН, 2012 г.
- ▶ [Пояснительная записка касательно рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца в связи с практикой проведения калечащих операций на женских половых органах](#), УВКБ ООН, 2009 г.
- ▶ [Замечание общего порядка №6 \(2005\): Обращение с детьми без сопровождения и разлученными с семьями за пределами их страны происхождения](#), Комитет ООН по правам ребенка, 2005 г.
- ▶ [Общая рекомендация №32 о гендерных аспектах статуса беженца, убежища, гражданства и безгражданства женщин](#), Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин, 2014 г.

Могут ли государства принимать собственные критерии определения статуса беженца?

Государство может принять более широкие критерии, чем те, которые содержатся в Конвенции 1951 года или в определениях в Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации.

Однако, государство, подписавшее соответствующий международный документ, не может применять более ограничительные критерии, которые сузили бы определение «беженец» Конвенции 1951 года или, в случае подписания Конвенции ОАЕ 1969 года, более широкие критерии этого документа. Речь идет, например, об отказе от признания в качестве беженцев лиц с инвалидностью, или больных СПИДом, или лиц из определенной страны либо определенного вероисповедания. Если такие люди отвечают критериям определения «беженец», им должна быть предоставлена защита. Соответствующую помощь и решения для них следует искать в стране убежища или, в срочных или серьезных случаях, путем переселения в другую страну убежища.

- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №4: «Альтернатива бегства или перемещения внутри страны» согласно статье 1А\(2\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу 1967 года к ней](#), УВКБ ООН, 2003 г.

Альтернатива бегства или перемещения внутри страны: Что это?

При рассмотрении ходатайств о предоставлении статуса беженца в некоторых юрисдикциях применяется концепция альтернативы бегства или перемещения внутри страны. Имеется в виду конкретный регион в стране происхождения ищущего убежища, в котором нет оснований для обоснованных опасений стать жертвой преследования и в котором, с учетом конкретных обстоятельств, можно обоснованно ожидать, что человек обособится и будет жить нормальной жизнью.

Если возможность бегства или перемещения внутри страны рассматривается в контексте определения статуса беженца, то **необходимо определить конкретный регион и предоставить надлежащую возможность отреагировать на это лицу, ищущему убежища.**

В рамках целостной оценки ходатайства о предоставлении статуса беженца, согласно которой установлено, что в одной части страны происхождения существуют обоснованные опасения стать жертвой преследования по одной из причин, указанных в Конвенции, необходимо оценить, является ли актуальным и целесообразным для беженца переезд в конкретное альтернативное место в пределах страны.

При оценке **актуальности** следует рассмотреть, является ли предполагаемый регион перемещения практически, безопасно и законно доступным и не будет ли беженец подвергаться опасности преследования или причинения другого серьезного вреда. В случаях, когда опасность преследования исходит от государственного субъекта, альтернатива бегства или перемещения внутри страны не актуальна.

Анализ **целесообразности** включает в себя оценку возможности проживания в предлагаемом регионе без чрезмерных трудностей, учитывая личные обстоятельства ищущего убежища лица, в том числе преследование, имевшее место в прошлом, безопасность и защищенность, соблюдение прав человека и возможности для экономического выживания.

Эта концепция не применяется в государствах-участниках Конвенции ОАЕ 1969 года или в контексте Картахенской декларации по отношению к лицам, которые спасаются бегством «вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок». В этих документах четко указано, что в таких случаях статус беженца предоставляется независимо от того, существует ли риск преследования в отдельной части страны или во всей стране.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Включение в сферу международной защиты

Чтобы обеспечить признание статуса беженца в соответствии с международно-правовыми стандартами, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить, чтобы определение «беженец», используемое в национальном законодательстве, включало все элементы, содержащиеся в Конвенции 1951 года. В определении должна при этом содержаться ссылка на статью 1(A)2 Конвенции 1951 года и Протокол к ней 1967 года (и, в соответствующих случаях, на пункт 1 статьи I Конвенции ОАЕ 1969 года или на Картахенскую декларацию).
- ✔ Если ваша страна является участницей Конвенции ОАЕ 1969 года, обеспечить, чтобы определение «беженец» включало дополнительные элементы, указанные в пункте 2 статьи I этой Конвенции.
- ✔ Если в национальное законодательство имплементированы положения Картахенской декларации 1984 года, обеспечить, чтобы определение «беженец» включало дополнительные элементы, которые изложены в пункте 3, ч. III (Выводы).
- ✔ Если ваше государство еще не присоединилось к Конвенции 1951 года, Протоколу 1967 года или Конвенции ОАЕ 1969 года, поддержать прагматичные меры, согласно которым допускается признание беженцами лиц или групп лиц в каждой отдельной ситуации (*ad hoc basis*) и призывать к распространению такой защиты на более систематической основе на других беженцев в будущем.
- ✔ В случаях, когда в законопроекте предлагается урегулировать конкретные аспекты определения «беженец», использовать в качестве ориентиров документы УВКБ ООН: *Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев* и [Рекомендации по предоставлению международной защиты](#), чтобы обеспечить надлежащее включение определения в национальное законодательство.

6.5 О ситуации с палестинскими беженцами

В статье 1D Конвенции 1951 года говорится о том, что Конвенция не применяется к лицам, которые уже получают защиту или помощь от других органов или учреждений ООН. На практике, это исключает палестинцев, которые стали беженцами в результате арабо-израильских конфликтов 1948 или 1967 года и получают защиту или помощь от Ближневосточного агентства Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР). БАПОР действует в Иордании, Ливане, Сирии, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газы. (См. также в Главе 2.5 – Партнерские отношения УВКБ ООН с учреждениями ООН и другими организациями, БАПОР и особый случай палестинцев).

Тем не менее, это не означает, что палестинские беженцы ни при каких обстоятельствах не смогут воспользоваться защитой Конвенции 1951 года. Статья 1D Конвенции гласит, что в случае если защита или помощь других органов или учреждений ООН «прекращена по какой-либо причине» и положение лица не было окончательно урегулировано согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН, то такое лицо *«автоматически (ipso facto) приобретает права, вытекающие из настоящей Конвенции»*.

Когда палестинцы, которые находятся за пределами регионов, где действует БАПОР, обращаются с ходатайством о признании их беженцами, часто возникает вопрос о значении фразы «прекращена по какой-либо причине». Эту фразу не следует толковать ограничительно. Имеет значение, прекратилась ли защита и помощь БАПОР по одной или нескольким объективным причинам и покинуло ли лицо зону деятельности БАПОР из-за реальной опасности, угрожающей его (ее) жизни, физической неприкосновенности, безопасности или свободе, или по другим серьезным причинам, касающимся защиты, а также существуют ли практические, юридические препятствия и (или) препятствия, связанные с [отсутствием] защиты, не позволяющие вернуться в прежнюю принимающую страну и снова пользоваться защитой или помощью БАПОР.

В случае прекращения защиты или помощи БАПОР и при условии, что положения статей 1C, 1E и 1F не применяются, такое лицо автоматически приобретает права, вытекающие из Конвенции 1951 года. Таким образом Конвенция 1951 года позволяет избежать дублирования сфер компетенции БАПОР и УВКБ ООН и, в сочетании с Уставом УВКБ ООН, обеспечивает непрерывность защиты и помощи палестинским беженцам в случае необходимости.

► [Письменное представление УВКБ ООН в Суд Европейского Союза по делу Эль-Котт и другие против Венгрии \(El Kott and Others v. Hungary\)](#), УВКБ ООН, 2011 г.

6.6 Кто должен быть исключен из статуса беженца?

В статье 1 Конвенции 1951 года содержится несколько положений, согласно которым лица, отвечающие критериям «включения» в определение «беженец», тем не менее, не имеют права на международную защиту. Возможно, как объяснялось выше, они уже получают защиту или помощь не от УВКБ ООН, а от других учреждений ООН (в соответствии с первым абзацем статьи 1D, рассмотренным выше). Но также возможно, что они не нуждаются в международной защите по другим причинам или не заслуживают международной защиты. Эти положения об «исключении» содержатся в статьях 1E и 1F Конвенции 1951 года.

О людях, которые не заслуживают защиты

Согласно статье 1F Конвенции 1951 года, лицо не имеет права на защиту в качестве беженца, если имеются серьезные основания полагать, что он (она)

- Совершили преступления против мира, военное преступление, преступление против человечности;
- Совершили тяжкое преступление неополитического характера за пределами страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженца; или
- Виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Положения об исключении имеют двойное

обоснование. Во-первых, некоторые деяния настолько серьезны, что преступник не заслуживает защиты в качестве беженца. Во-вторых, правовая база защиты беженцев не должна препятствовать привлечению к суду преступников, совершивших тяжкие преступления.

В национальном законодательстве следует дословно использовать формулировку статьи 1F, поскольку в ней исчерпывающе перечислены основания для исключения, исходя из преступного поведения или причастности к деяниям, противоречащим целям и принципам Организации Объединенных Наций. Эти основания для исключения не следует путать с исключениями из правила недопущения высылки (*non-refoulement*), которые изложены в статье 33(2) Конвенции 1951 года и касаются ситуаций, когда беженец представляет угрозу для безопасности принимающей страны или общественного порядка.

Исполнительный комитет УВКБ ООН призывает государства **«скрупулезно» применять положения об**

исключении в целях защиты целостности института убежища ([Заключение №82 \(XLVIII\)](#)). Правильное применение положений об исключении статьи 1F гарантирует также, что лица, совершившие связанные с терроризмом преступления, не имеют права на получение статуса беженца (см. также Главу 4.3 – Обеспечение безопасности и защита беженцев). Исключение может иметь серьезные последствия для человека, поэтому важно применять положения об исключении ограничительно и только после полной оценки индивидуальных обстоятельств дела.

Чтобы применение исключения было обоснованным, следует, исходя из четких и надежных доказательств, установить наличие серьезных оснований полагать, что соответствующее лицо несет индивидуальную ответственность за действия, которые относятся к одной или нескольким из трех категорий, указанных в статье 1F. Такой **анализ сложен** и не подходит для ускоренных или упрощенных процедур, хотя, возможно, целесообразно рассматривать такие случаи в приоритетном порядке, например, если они возникают в контексте процедур экстрадиции. (Подробную информацию об экстрадиции см. в Главе 4.2 – Допуск на территорию и объем обязательства по *недопущению высылки*).

В Конвенции ОАЕ 1969 года воспроизводится формулировка статьи 1F Конвенции 1951 года в статье 1(5), а также в статье 1(5)(с) упоминаются лица, виновные в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации африканского единства (в настоящее время – Африканский союз). Эту фразу следует читать как относящуюся к статье 1F(с) Конвенции 1951 года, учитывая, что Конвенция ОАЕ дополняет Конвенцию 1951 года, и ввиду тесной связи целей Африканского союза и Организации Объединенных Наций.

Согласно статье 1E, если власти страны, в которой проживает лицо, признают его (ее) как имеющего(-ую) те же права и обязанности, что и граждане страны, такой человек не имеет права пользоваться защитой согласно Конвенции. Такие лица действительно не нуждаются в защите в качестве беженцев, поскольку они уже пользуются защитой правительства.

Статья 1F касается гораздо более сложной проблемы лиц, не заслуживающих защиты в качестве беженцев.

- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года](#), УВКБ ООН, 2003 г.
- ▶ [Справочная записка о применении положений об исключении: пункт F статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев](#), УВКБ ООН, 2003 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Исключение из сферы международной защиты

Чтобы гарантировать, что к людям, не заслуживающим защиты в качестве беженцев, будут справедливо применены правила исключения, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Поддерживать использование в национальном законодательстве точной формулировки положений об исключении Конвенции 1951 года и, в соответствующих случаях, Конвенции ОАЕ 1969 года. Выступать против добавления каких-либо дополнительных оснований для исключения.
- ✓ Выступать против рассмотрения вопросов исключения в рамках упрощенных или ускоренных процедур. Аналогичным образом выступать против рассмотрения возможного исключения в контексте определения приемлемости ходатайства. Исключение – сложный вопрос, который заслуживает полного изучения.
- ✓ Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве **не** было положений об исключении из статуса беженца на том основании, что искатель убежища совершил тяжкое преступление неополитического характера в принимающей стране, поскольку в статье 1F (b) говорится о преступлениях, совершенных до момента допуска, то есть до въезда в страну. Дела лиц, подозреваемых в совершении преступлений в принимающей стране, должны рассматриваться в соответствии с уголовным законодательством этой страны.
- ✓ Если во внутреннем законодательстве имеются определения терминов «тяжкое преступление» и «преступление неополитического характера», уточнить и принять во внимание соображения, которые изложены в документе УВКБ ООН [Рекомендации по предоставлению международной защиты касательно применения положений об исключении](#), пп. 14–15, а также пп. 37–43 соответствующей [Справочной записки](#), чтобы обеспечить соответствие всех определений этим рекомендациям.

► [Комментарий УВКБ ООН о толковании статьи 1F Конвенции 1951 года о статусе беженцев](#), УВКБ ООН, 2009 г.

6.7 Вспомогательные и временные формы международной защиты

Конвенция 1951 года и Протокол к ней 1967 года остаются основными международными документами, призванными обеспечить защиту людей, которые вынужденно перемещаются через международные границы. Эти документы дополняют региональные документы о беженцах, в частности, Конвенция ОАЕ 1969 года и Картахенская декларация 1984 года. В Конвенции ОАЕ и Картахенской декларации приведены расширенные определения «беженец», распространяющие защиту на лиц, которые вынуждены покинуть свою страну вследствие насилия или кризисных ситуаций. Тем не менее, в других регионах такие лица не всегда могут быть признаны беженцами, хотя по-прежнему могут ходатайствовать о предоставлении международной защиты на долгосрочной или временной основе. Для решения этой проблемы были разработаны вспомогательные и временные формы защиты.

Вспомогательные формы защиты

Некоторые государства предоставляют вспомогательные формы защиты тем лицам, которые не соответствуют критериям статуса беженца согласно нормам международного или регионального права, но тем не менее нуждаются в защите, поскольку им угрожает опасность причинения серьезного вреда в странах происхождения, где они не могут быть защищены. Вспомогательные формы защиты регулируются национальным законодательством. Иногда они распространяются на лиц, которые не могут вернуться в свои страны по практическим соображениям, в том числе из-за природных

или экологических катастроф, или из соображений гуманности.

Такие формы защиты должны быть действительно вспомогательными и не должны предоставляться в ущерб защите беженцев. Лицам, ищущим убежища, которые отвечают критериям определения статуса беженца в соответствии с Конвенцией о беженцах 1951 года или более широким критериям, включенным в региональные документы о беженцах, должен быть предоставлен статус беженца.

Права, предоставляемые бенефициарам вспомогательных форм защиты, значительно различаются в разных странах. Некоторые государства распространяют на бенефициаров вспомогательных форм защиты все права, обычно предоставляемые беженцам, в то время как другие предоставляют им только чуть больший объем защиты, чем защита от *высылки*. Опыт показывает, что люди, нуждающиеся во вспомогательных формах защиты, подобно беженцам, могут не иметь возможности вернуться домой долгие годы. Чтобы они имели возможность жить тем временем достойной жизнью, им необходим гарантированный правовой статус, доступ к рынку труда, удостоверение личности и проездные документы, а также возможность воссоединиться с членами семьи и другие права.

- [Conclusion No. 103 \(LVI\) on the provision of international protection including through complementary forms of protection \[Заключение №103 \(LVI\) об обеспечении международной защиты, в том числе с помощью вспомогательных форм защиты\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2005 г.

Временная защита или временное пребывание

Исполнительный комитет УВКБ ООН признал, что временная защита может обеспечить временные меры защиты, в частности, в ситуациях массового притока беженцев и ищущих убежища лиц, а также в условиях других гуманитарных кризисов. Временная защита не должна

Вспомогательные формы защиты: Руководящие принципы

В [Заклучении №103 \(LVI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН об обеспечении международной защиты, в том числе с помощью вспомогательных форм защиты](#) изложен ряд руководящих принципов по этому вопросу, а именно:

- Вспомогательные формы защиты могут обеспечить предоставление международной защиты лицам, которые имеют право на защиту от *высылки*, но не отвечают критериям определения «беженец» согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года или согласно региональному законодательству о беженцах;
- Критерии определения статуса беженца, указанные в Конвенции 1951 года и Протоколе 1967 года, должны быть истолкованы надлежащим образом, чтобы все лица, отвечающие этим критериям, были признаны и получили защиту в качестве беженцев в соответствии с этими документами, а не какую-либо вспомогательную форму защиты;
- Предоставляя вспомогательные формы защиты, государства должны стремиться предоставить лицам, имеющим статус максимальной степени стабильности и определенности, обеспечивая соблюдение их прав человека и основных свобод без какой-либо дискриминации, в том числе уделяя должное внимание принципам единства семьи и соблюдения наилучших интересов детей;
- Единая комплексная процедура определения статуса, осуществляемая центральным экспертным органом, позволяет определить соответствие критериям статуса беженца, а затем другие потребности в международной защите. Это позволяет обеспечить рассмотрение всех потребностей в международной защите без ущерба для защиты беженцев.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Вспомогательная защита

Чтобы гарантировать, что лица, нуждающиеся в международной защите, получают ее в соответствии с международно-правовыми стандартами и практикой государств, парламентариям рекомендуется:

- ✓ В странах, не присоединившихся к Конвенции ОАЕ 1969 года или Картаженской декларации 1984 года, поддержать внедрение вспомогательных форм защиты в качестве прагматичного способа удовлетворения потребностей в защите лиц, которые были вынуждены покинуть свою страну вследствие ситуаций насилия или кризисных ситуаций.
- ✓ Позаботиться о том, чтобы внутреннее законодательство о вспомогательных формах защиты не наносило ущерба режиму защиты беженцев, путем разъяснения в законе, что вначале следует определить, является ли ищущее убежища лицо беженцем, а затем имеет ли он (она) право на получение вспомогательной формы защиты.
- ✓ Способствовать включению в законодательство положений, обеспечивающих гарантированный правовой статус лиц, имеющих право на получение вспомогательной формы защиты.
- ✓ В тех случаях, когда внутреннее законодательство предусматривает исключение из дополнительных форм защиты, удостовериться в том, что применяются те же критерии, что и в статье 1F Конвенции 1951 года, поскольку основания для исключения могут затрагивать лиц, являющихся беженцами.
- ✓ Способствовать принятию положений, которые обеспечивают равное обращение с беженцами и лицами, имеющими статус дополнительных форм защиты

использоваться вместо защиты беженцев или других вспомогательных форм защиты. Временная защита может быть полезна, когда государства не могут оценить возможность применения других форм международной защиты, и до тех пор, пока это снова станет возможным.

Механизмы временной защиты или временного пребывания являются прагматичными инструментами международной защиты, которые отражают приверженность государств своим обязательствам и практику предоставления убежища людям, спасающимся бегством или пострадавшим от гуманитарных кризисов.

- ▶ [UNHCR Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements](#) [УВКБ ООН, Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания], февраль, 2014 год.

Практика государств

Временный защищенный статус –

Власти [США](#) могут предоставить статус временной защиты (TPS) гражданам определенной страны, если условия в этой стране временно не позволяют гражданам безопасно вернуться на родину. Речь идет о ситуациях вооруженного насилия и конфликта, стихийных бедствиях или эпидемиях, или других чрезвычайных и временных обстоятельствах. Лицо, получившее статус временной защиты не может быть выслано из США или задержано на основании своего иммиграционного статуса. Лица, пользующиеся статусом временной защиты могут получить разрешение на работу, а также разрешение выезжать и возвращаться в США. Тем не менее, является дискреционным и временным правом, которое не приводит к постоянному проживанию на законных основаниях.

- ▶ [Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания](#), УВКБ ООН, 2014 г.

Практика государств

Гуманитарная и временная защита лиц, перемещенных вследствие стихийных бедствий: Ряд стран обеспечивают гуманитарную или временную защиту людей, перемещенных в результате стихийных бедствий или экологических катастроф. Например, после землетрясения на Гаити в 2010 году государства приняли различные подходы к оказанию гуманитарной помощи гаитянам, которые бежали от стихийного бедствия или находились за пределами страны во время землетрясения и не смогли вернуться домой. Например, в **Бразилии** ряд «нормативных постановлений» позволил властям вначале выдавать пятилетние гуманитарные визы гаитянам, которые бежали от последствий землетрясения, а затем выдавать тысячи виз для постоянного проживания как гаитянам, находящимся на территории Бразилии, так и с помощью посольства Бразилии в Порт-о-Пренс. Миграционные правила в **Аргентине** разрешают «временную высадку» и допуск в страну по гуманитарным основаниям лиц, которые не соответствуют обычным условиям допуска. В Аргентине также предусматривается, что лица, спасающиеся от техногенных природных или экологических катастроф, могут получить особый миграционный статус «временных жителей». В Европе в законодательстве [Финляндии](#) предусматривается, что лица, не отвечающие критериям статуса беженца или дополнительной защиты, могут получить гуманитарную защиту, если они не могут вернуться в страну происхождения, в том числе «вследствие экологической катастрофы», а также предусматривается предоставление временной защиты в ситуациях массового притока ищущих убежища лиц и беженцев, в том числе в результате стихийного бедствия. В законодательстве [Швеции](#) содержится определение лиц, которые «не могут вернуться в страну происхождения вследствие экологического бедствия», как нуждающихся в защите и предусматривается выдача им разрешения на проживание.

Временная защита: Что это?

Временная защита:

- Это чрезвычайная мера реагирования, применяемая в случаях массового перемещения людей, которая позволяет обеспечить немедленную защиту от последствий кризисов или бедствий и минимальные стандарты обращения;
- Может использоваться для защиты более широкой категории лиц, чем лица, на которых распространяется действие Конвенции 1951 года, региональных документов о беженцах или вспомогательных форм защиты;
- Со временем сформировалась в качестве надлежащей меры реагирования, в том числе на гуманитарные кризисы и сложные или смешанные трансграничные перемещения населения, которая основана на многостороннем сотрудничестве и справедливом распределении нагрузки и ответственности;
- Может использоваться, когда характер потребностей в защите или нестабильность ситуации требуют, по крайней мере изначально, срочных мер реагирования;
- Должна быть достаточно гибкой для быстрого реагирования на кризис или бедствие и обеспечивать минимальный уровень защиты;
- Должна обеспечивать, по крайней мере, такие стандарты обращения, которые изложены в [Заключении №22 Исполнительного комитета УВКБ ООН](#) о защите лиц, ищущих убежища, в ситуациях массового притока (см. в Главе 5.4 – Стандарты обращения в ситуациях массового притока: Что делать?), а также предоставление гарантированного правового статуса, прямую защиту от насилия, в том числе от сексуального и гендерно-обусловленного насилия, и особую защиту определенных групп людей, например людей с инвалидностью;
- Как правило, не целесообразна в ситуациях, коренными причинами которых являются давние конфликты или события, когда возвращение в страну происхождения маловероятно в краткосрочной перспективе; и
- Требуется осуществления постоянного мониторинга ее дальнейшей целесообразности как инструмента защиты в конкретной ситуации.

- ▶ [Legal Considerations on Refugee Protection for people fleeing conflict and famine affected countries](#) [Правовые соображения по защите беженцев применительно к людям, спасающимся бегством из стран, затронутых конфликтами и голодом], УВКБ ООН 2017 г.
- ▶ [Key Concepts on Climate Change and Disaster Displacement](#) [Ключевые концепции в области изменения климата и стихийных бедствий], УВКБ ООН, 2017 г.

Что можно сказать о людях, спасающихся бегством от стихийных бедствий и изменения климата?

Перемещение людей вследствие стихийных бедствий, в том числе пересечение международных границ, уже становится реальностью во многих регионах мира. Вероятно, оно будет нарастать, поскольку ожидается, что масштабы и частота таких бедствий будут расти в результате климатических изменений.

Большая часть людей, вероятно, будут перемещаться в пределах территории страны, т.е. становиться внутренне перемещенными лицами. **На государства возлагается основная ответственность** за предотвращение перемещения, если это возможно, и за защиту перемещенных лиц, если перемещения нельзя избежать, а также за поиск долгосрочных решений для перемещения этих лиц.

В существующих международных и региональных механизмах, законодательстве и политике недостаточно рассматриваются проблемы

трансграничного перемещения в контексте стихийных бедствий. Нет международного документа, защищающего людей, пересекающих границы из-за последствий климатических изменений. В соответствии с международным законодательством о беженцах, люди, спасающиеся от ситуаций, вызванных изменением климата, обычно не соответствуют критериям статуса беженца. (См. в Главе 6.4 На кого распространяется определение «беженец»? Может ли быть беженцем лицо, спасающееся бегством от последствий изменения климата?)

Тем не менее, имеется **широкий спектр мер, которые могут быть использованы** для защиты людей, пострадавших от стихийного бедствия и пересекших границы государств. К таким мерам можно отнести выдачу гуманитарных виз, отсрочку депортации, предоставление статуса беженца в исключительных случаях, двусторонние или региональные договоренности о свободном перемещении лиц, содействие нормальным каналам миграции или выдачу разрешений на работу. Тем не менее, до сих пор подходы государств были, в основном, ситуативными и нескоординированными.

Инициатива Нансена и Платформа по вопросам перемещений в случае стихийных бедствий

В 2012 году Швейцария и Норвегия выступили с [Инициативой Нансена](#) для достижения консенсуса в отношении повестки дня защиты, направленной на удовлетворение потребностей людей, перемещенных через границы вследствие стихийных бедствий и изменений климата. Процесс включал региональные консультации с правительствами и представителями институтов гражданского общества, в том числе Тихоокеанского региона, Африканского Рога, Центральной Америки, Юго-Восточной и Южной Азии.

В 2015 году эти усилия увенчались тем, что 109 государств поддержали [Повестку дня по трансграничной защите перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменений климата](#) Инициативы Нансена. В Повестке дня по защите Инициативы Нансена представлены практические рекомендации государствам по улучшению предотвращения трансграничных перемещений в связи со стихийными бедствиями и подготовки к ним. Кроме того, предусмотрены меры по обеспечению защиты и предсказуемости реагирования на потребности лиц, вынужденных спасаться бегством вследствие стихийных бедствий или последствий изменения климата. Повестка является всеобъемлющим документом, направленным на защиту пересекающих границу людей и на управление рисками перемещений, связанных со стихийными бедствиями в стране происхождения. В этой Повестке дня поддерживается подход, согласно которому основное внимание уделяется не разработке еще одного международного документа, а интеграции эффективной практики государств и субрегиональных организаций в их собственные нормативно-правовые базы в соответствии с конкретными ситуациями и проблемами.

В 2016 году процесс, который привел к успешному принятию Повестки дня по трансграничной защите Инициативы Нансена, продолжила [Платформа по вопросам перемещений в случае стихийных бедствий](#) (PDD), которую поддерживает УВКБ ООН. Цель Платформы – обеспечить реализацию рекомендаций Повестки дня по трансграничной защите Инициативы Нансена.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Временная защита или временное пребывание

Чтобы удовлетворить потребности в международной защите посредством временной защиты или временного пребывания в соответствующих случаях согласно международному праву и практике государств, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Если в национальном законодательстве предусматривается предоставление временной защиты, содействовать ее использованию в качестве временной защитной меры в ситуациях массового притока ищущих убежища лиц и гуманитарного кризиса.
- ✔ Поддерживать предоставление официального правового статуса лицам, получившим временную защиту или право на временное пребывание. В идеале этот статус следует первоначально предоставлять на срок до года с возможностью продления до трех лет.
- ✔ Как минимум, обеспечить, чтобы лицам, получившим временную защиту или право на временное пребывание, была предоставлена защита от *высылки* и обращение в соответствии с основными стандартами в области прав человека, которые изложены в [Заключении №22 Исполнительного комитета УВКБ ООН](#) (см. также Главу 5.4

— Реагирование на ситуации массового притока, Стандарты обращения в ситуациях массового притока: Что делать?), и действующим международным и региональным законодательством о правах человека.

- ✔ Обеспечить, чтобы лица, которые пользуются статусом временной защиты или временного пребывания могли получить доступ к процедуре предоставления убежища и чтобы доступ к процедурам предоставления убежища не был остановлен по истечении срока действия временного режима защиты.
- ✔ Изучить возможность предоставления временного или гуманитарного статуса для реагирования на потребности в защите лиц, которые спасаются от стихийных бедствий и последствий изменения климата и не соответствуют определению «беженец» Конвенции 1951 года.
- ✔ Использовать региональные и (или) двусторонние площадки для достижения взаимопонимания и установления общих подходов к трансграничному перемещению в результате стихийных бедствий и последствий изменения климата, будь то путем выдачи гуманитарных виз, отсрочки депортации, предоставления статуса беженца в исключительных случаях, использования двусторонних или региональных договоренностей о свободном передвижении людей, содействия нормальным каналам миграции или выдачи разрешений на работу.

Глава 7

Обеспечение справедливости и эффективности процедур предоставления убежища



© UNHCR / Bassam Diab

7.1 Введение

Каждое государство, присоединившееся к Конвенция 1951 года, должно самостоятельно установить наиболее подходящие процедуры определения статуса беженца и других потребностей в международной защите. Принятые процедуры должны соответствовать как международным обязательствам по защите беженцев, так и обязательствам в области прав человека, а также в них должна учитываться конкретная конституционная и административная структура страны.

В этой Главе изложены основные элементы и процедурные стандарты, необходимые для обеспечения справедливости и эффективности процедур предоставления убежища в соответствии с международными принципами защиты беженцев. В ней также описан ряд инструментов, применяемых для ускорения рассмотрения ходатайств. Во многих случаях наиболее справедливой и эффективной может оказаться единая процедура.

В зависимости от условий, механизмы, разработанные в странах, обладающих большими ресурсами, имеющих разные административные и правовые традиции и (или) странах с большим количеством прибывающих людей, могут быть не актуальны для других стран. Поэтому может оказаться, что многие из вопросов, рассмотренных в этой Главе, применимы только в некоторых юрисдикциях.

В процедурах предоставления убежища должны применяться минимальные процедурные гарантии и принципы надлежащей правовой процедуры, которые отражены в договорных обязательствах в области прав человека и системах административного права во всем мире.

В этой Главе рассматриваются следующие вопросы:

- Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища;
- Минимальные процедурные гарантии;
- Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных;
- Регистрация и рассмотрение ходатайств, в том числе на границе и в аэропортах;
- Решения о приемлемости, в том числе понятия «первая страна убежища», «безопасная третья страна» и договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, которые применяются на этом этапе в некоторых странах;
- Проведение собеседования и процесс принятия решений в первой инстанции, в том числе оценка достоверности;
- Ускоренные процедуры, включая их применение в случае явно необоснованных ходатайств;
- Повторные ходатайства, отказ от ходатайства или отзыв ходатайства;
- Апелляции и эффективное средство правовой защиты;
- Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища, в том числе дети, дети без сопровождения и разлученные с семьей, женщины, семьи, лица, пережившие насилие и пытки, лица, пережившие психологические травмы, лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ) и лица с инвалидностью;
- Признание статуса беженца, в том числе предоставление гарантированного и долгосрочного законного статуса проживания, а также выдача удостоверяющих личность документов и проездных документов;
- Аннулирование, отмена и прекращение статуса беженца; и
- Лица, признанные не нуждающимися в международной защите, в том числе их возвращение.

Обязанности и права лиц, которые признаны в качестве беженцев или по иным причинам признаны нуждающимися в международной защите, включая права, которые предусмотрены Конвенцией 1951 года и, в более широком смысле, международным законодательством о правах человека, рассмотрены в Главе 8.

Структуры, обеспечивающие осуществление справедливых и эффективных процедур предоставления убежища: Каковы они?

- Обеспечение создания соответствующих **структур, занимающихся определением статуса беженца**, как первой, так и апелляционной инстанции, означает, что парламентариям необходимо:
- Определить орган/органы, ответственные за регистрацию ходатайств о предоставлении убежища; это может быть тот же орган, который принимает решения по ходатайству в первой инстанции, или отдельный орган;
- Определить единый центральный экспертный орган, ответственный за прием ходатайств и определение потребностей в международной защите лиц, ищущих убежища, включая ответственность за определение приемлемости, процедуры на границе и ускоренные процедуры, если таковые предусмотрены;
- Определить независимый трибунал или другой экспертный орган, ответственный за рассмотрение апелляций, чтобы обеспечить эффективное средство правовой защиты в случае принятия отрицательного решения в первой инстанции;
- Определить в национальном законодательстве обязанности этих органов и требования в отношении беспристрастности и надлежащей квалификации; и
- Выделить этим органам достаточные кадры и ресурсы, позволяющие наращивать потенциал, обеспечивать обучение применимым положениям международного законодательства о беженцах и о правах человека, а также надлежащим методам проведения собеседований, и тем самым обеспечить оперативное и справедливое выполнение должностными лицами своих обязанностей.

7.2 Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища

Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища являются существенным элементом полного и всеобъемлющего применения Конвенции 1951 года. Они позволяют государству выявлять тех лиц, которые являются беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 года, других лиц, которым может потребоваться международная защита, а также тех, кто не нуждается в защите. Процедуры, основанные на справедливых стандартах и согласованном принятии решений, имеют принципиальное значение для целостности государственных систем убежища на основе принципа верховенства права.

Чтобы парламентарии могли обеспечить фактический доступ искателей убежища к процедурам предоставления убежища, а также выполнение государствами своих международных обязательств, им необходимо обеспечить, чтобы были созданы соответствующие структуры, занимающиеся определением статуса; чтобы обязанности соответствующих органов были четко изложены в национальном законодательстве; чтобы процедуры, в том числе процедуры на границе, были четкими; а также чтобы минимальные процедурные гарантии были предоставлены и соблюдены.

Учреждение **единой процедуры** оценки всех потенциальных потребностей в международной защите в рамках одного процесса позволяет рассмотреть ходатайство во всей полноте – как в отношении соответствия определению «беженец» Конвенции 1951 года/региональным определениям «беженец», так и в отношении потребностей в предоставлении вспомогательной/дополнительной защиты. Единая процедура в большинстве случаев представляет собой самый очевидный и быстрый способ выявления лиц, нуждающихся в международной

защите. В частности, в тех странах, где рассматривается относительно немного ходатайств о предоставлении убежища, единая оперативная и эффективная процедура принятия решения будет, вероятно, наиболее эффективным и целесообразным подходом.

Инвестирование в меры по повышению **качества принятия решений в первой инстанции** – это еще одна стратегия, которая может поддержать принятие правильных решений, уменьшить нагрузку на апелляционные органы и снизить процент отмены решений. Такие меры предусматривают создание механизмов постоянной оценки, проверки и обеспечения качества принятия решений.

Если государство сталкивается с проблемами, связанными с большой загруженностью делами или с большим количеством накопившихся дел, можно использовать или разработать **методы процедурного сопровождения дел**, чтобы способствовать упрощению и ускорению определения потребностей в международной защите лиц, ищущих убежища. К ним относятся объединенная регистрация и упрощенная или групповая обработка ходатайств, например, для ходатайств лиц из тех стран, для которых вероятно признание статуса. Как и ускоренные процедуры (которые более подробно будут рассмотрены в Главе 7.8 Ускоренные процедуры), такие методы должны применяться с полным обеспечением процедурных гарантий и высоких стандартов качества.

- ▶ [Руководство и рекомендации по процедурам и критериям определения статуса беженца согласно Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколу 1967 года к ней](#), УВКБ ООН, 1979 г., переиздано в 2011 г.
- ▶ [Global consultations on international protection/Third track: Asylum processes \(Fair and efficient asylum procedures\) \[Глобальные консультации по международной защите/Третий раунд: Процессы предоставления убежища \(Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища\)\]](#), УВКБ ООН, 2001 г.
- ▶ [Процедурные стандарты определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН](#), УВКБ ООН, 2003 г.

Справедливые и эффективные процедуры: Как они действуют?

Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища:

- Отвечают интересам беженцев, поскольку они могут в кратчайшие сроки получить решение, уверенность в безопасности и начать восстанавливать свою жизнь;
- Отвечают интересам правительства, поскольку ходатайства обрабатываются оперативно и экономически эффективно, с должным соблюдением прав человека;
- Снижают общие потребности системы приема, позволяют предотвратить злоупотребления системой предоставления убежища и избежать затяжных периодов неопределенности для лиц, ищущих убежища;
- Вносят важный вклад в укрепление потенциала государств по управлению прибытием лиц, не являющихся гражданами;
- Содействуют тому, что общественность более расположена поддержать защиту беженцев, поскольку ясно, что национальные власти реагируют на присутствие лиц, ищущих убежища; и
- Своевременно выявляют лиц, которые не имеют права на международную защиту, способствуя таким образом их возвращению.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища

В целях содействия разработке и функционированию справедливых и эффективных процедур предоставления убежища в соответствии с международным правом и передовой практикой, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить определение в законодательстве единого четко идентифицированного экспертного органа, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца и принятие решений в первой инстанции, в том числе решений по приемлемости, по процедурам на границе и ускоренным процедурам, если таковые предусмотрены. В соответствии с существующей правовой системой в стране такой орган может быть административным или квазисудебным. Для эффективного выполнения таким органом своих обязанностей требуются достаточные ресурсы, включая квалифицированный и обученный персонал и службы информации о странах происхождения. (Подробнее см. Главу 7.7. Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции).
- ✔ Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве также были предусмотрены положения о назначении трибунала или иного независимого экспертного органа, ответственного за рассмотрение апелляций, чтобы обеспечить эффективное средство правовой защиты в случае принятия отрицательного решения в первой инстанции. (Подробнее см. в Главе 7.10 Апелляции и эффективное средство правовой защиты).
- ✔ Если национальным законодательством предусмотрены другие формы международной защиты помимо статуса беженца, поддержать введение единой процедуры определения потребностей в международной защите, чтобы каждое дело рассматривалось полностью одним и тем же органом.
- ✔ Обеспечить, чтобы национальное законодательство и политика включали минимальные процедурные стандарты и, в соответствующих случаях, другие элементы, которые более подробно будут изложены в следующих разделах.
- ✔ Поддерживать справедливость и эффективность принятия решений путем выделения достаточного финансирования и ресурсов для обеспечения того, чтобы:
 - Должностные лица, в том числе те, кто работает на границе, регистрирует ходатайства и принимает по ним решения, обладали необходимой компетенцией, в том числе благодаря выделению достаточных ресурсов для найма квалифицированного персонала и его текущего обучения; и
 - Службы информации о странах происхождения и другие информационные службы были доступны и позволяли органам по вопросам убежища выполнять информированную и точную оценку каждого дела; а также чтобы такие службы предоставляли точную, объективную и актуальную информацию о стране происхождения или обычного проживания ищущего убежища лица, о ее законах и их применении на практике.

7.3 Минимальные процедурные гарантии

Процедуры для определения возможности признания статуса беженца искателя убежища различаются в разных странах мира, отражая многообразие правовых традиций, национальных условий и наличия ресурсов. Независимо от конкретной действующей системы, минимальные процедурные стандарты или стандарты надлежащей правовой процедуры и гарантии должны быть гарантированы для всех ходатайств, включая те, которые подаются на границе, а также в рамках процедуры определения приемлемости, ускоренных или иным образом упрощенных процедур, если таковые применяются.

Лицо, ищущее убежища, имеет **право быть выслушанным**, с учетом гарантий надлежащей правовой процедуры и в течение разумного срока, единым центральным специализированным органом первой инстанции, ранее созданным в соответствии с законом, а в апелляционной инстанции – органом или трибуналом, который отличается и не зависит от органа первой

Минимальные процедурные гарантии или гарантии надлежащей правовой процедуры: Каковы они?

На основании Заключений Исполнительного комитета УВКБ ООН и международных стандартов прав человека, в частности, права быть выслушанным и права на эффективное средство правовой защиты, в законодательстве и исполнительных нормативных актах необходимо отразить следующие минимальные процедурные гарантии/ гарантии надлежащей правовой процедуры:

- **Должностное лицо, к которому лицо, ищущее убежища, обращается на границе или на территории государства, обязано действовать в соответствии с принципом недопущению высылки.** Он или она должны иметь четкие инструкции о том, как действовать в случае, если кто-либо выражает опасения в отношении возвращения, и обязаны направлять такие дела на рассмотрение и для принятия решения в единый центральный специализированный орган, ответственный за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.
- **Лицо, ищущее убежища, должно получить необходимую информацию и консультацию** относительно процедуры, которой надлежит следовать, на том языке и в той форме, которые он (она) понимает.
- **Ходатайство должно быть рассмотрено в рамках специально установленных процедур, четко определенным органом и квалифицированным персоналом,** обладающим необходимыми знаниями и опытом, а также пониманием особой уязвимости, трудностей и потребностей искателей убежища.
- **Процедура предоставления убежища на всех этапах требует соблюдения принципов защиты данных и конфиденциальности.** (См. также Главу 7.4 Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных).
- **Лицу, ищущему убежища, следует предоставить необходимую помощь, в том числе услуги компетентного переводчика, а также доступ к юридическим консультациям и представительству** для подачи ходатайства в соответствующие органы. Если предусмотрена бесплатная правовая помощь, лица, ищущие убежища, должны получить к ней доступ в случае необходимости. Кроме того, ищущим убежища лицам должна быть предоставлена возможность **обратиться к представителю УВКБ ООН**, о которой они должны быть проинформированы должным образом.
- **Лицу, ищущему убежища, следует предоставить для ознакомления отчет о проведении личного**

собеседования и, во избежание недоразумений и выяснения противоречий, **попросить его утвердить содержание отчета.** (См. также ниже Главу 7.7 – Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции).

- **Хотя бремя доказывания в принципе возлагается на лицо, ищущее убежища, обязанность установить и оценить все соответствующие факты распределяется между лицом, ищущим убежища, и органом, который проводит рассмотрение.** Искатель убежища должен максимально полно представить ходатайство и имеющиеся подтверждающие доказательства. Орган, который проводит рассмотрение, несет ответственность за использование имеющихся в его распоряжении средств для дальнейшего расследования и сбора информации, относящейся к ходатайству. (См. также ниже Главу 7.7 Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции).
- **Фактические и юридические причины отказа в предоставлении статуса беженца должны быть указаны в решении.** Такая информация должна быть предоставлена лицу, ищущему убежища, в письменном виде и как можно скорее, поскольку это необходимо для своевременной подготовки и подачи апелляции. Лицо, ищущее убежища, должно получить информацию в устной форме на языке, который он (она) понимает, о причинах принятия данного решения, о его (ее) праве обжаловать отрицательное решение, а также о применимых сроках и процедурах подачи апелляции. (См. также ниже Главу 7.7 Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции).
- Если лицо, ищущее убежища, не было признано в качестве беженца, **то ему (ей) следует предоставить разумное время для подачи апелляции об официальном пересмотре решения в отдельный независимый орган** (административный или судебный). Чтобы такое средство правовой защиты было эффективным, оно должно предусматривать пересмотр ходатайства судом или трибуналом, и обязательное рассмотрение как юридических, так и фактических обстоятельств дела на основе актуальной информации. Лицу, ищущему убежища, должно быть разрешено оставаться на территории государства до принятия окончательного решения по ходатайству, за исключением некоторых, весьма ограниченных случаев. (См. Главу 7.10 – Апелляции и эффективное средство правовой защиты).

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Минимальные процедурные гарантии

Чтобы обеспечить соблюдение международных стандартов в отношении минимальных процедурных гарантий, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Обеспечить включение в законодательство и (или) исполнительные нормативные акты всех перечисленных выше гарантий для обеспечения наличия минимальных процедурных стандартов/стандартов надлежащей правовой процедуры и гарантий, в том числе:
 - Четко определить обязанности соответствующих органов и персонала этих органов касательно предоставления необходимой информации и рекомендаций, а также касательно действий в соответствии с международным законодательством о беженцах, в том числе соблюдения принципа *недопущения высылки*;
 - Ввести специальные процедуры предоставления убежища и задействовать квалифицированный персонал;
 - Предусмотреть право лица, ищущего убежища, на юридические консультации и представительство, услуги компетентного переводчика и возможность обратиться в УВКБ ООН, возложить на соответствующие органы ответственность за информирование лиц, ищущих убежища, об этих правах и обеспечить бесплатную правовую помощь (если таковая имеется) в случае необходимости;
 - Предусмотреть право лица, ищущего убежища, ознакомиться с отчетом о проведении личного собеседования и разъяснить явные несоответствия в ходе дополнительного собеседования;
 - Предусмотреть, что несмотря на то, что представить ходатайство должно ищущее убежища

лицо, обязанность установить и оценить все соответствующие факты распределяется между искателем убежища и органом, который проводит рассмотрение;

- Предусмотреть требование о том, чтобы соответствующий орган предоставлял письменный документ о принятии отрицательного решения по ходатайству, в котором приводятся фактические и юридические причины отказа в предоставлении статуса беженца, и информировал об этом искателей убежища в письменном виде и как можно скорее, поскольку это необходимо для своевременной подготовки и подачи апелляции;
- Предусмотреть требование о том, чтобы лицо, ищущее убежища, было проинформировано в устной форме на языке, который он (она) понимает, о причинах решения, о его (ее) праве обжаловать отрицательное решение, а также о применимых сроках и процедурах подачи апелляции;
- Установить разумный период времени, в течение которого лицо, ищущее убежища, которого не признали беженцем, может подать ходатайство об официальном пересмотре решения органом, судом или трибуналом, который является отдельным и независимым от органа, принявшего первоначальное решение, и должен рассматривать как юридические, так и фактические обстоятельства дела на основе актуальной информации. Лицу, ищущему убежища, следует разрешить оставаться на территории государства до принятия окончательного решения по ходатайству, за исключением некоторых, весьма ограниченных случаев (которые изложены далее в Главе 7.10).

- ✓ Обеспечить выделение достаточных ресурсов для соблюдения этих гарантий на практике.

инстанции. Право быть выслушанным требует, чтобы искателю убежища была предоставлена возможность подать ходатайство о предоставлении убежища в компетентный орган, что предполагает, что вначале ему (ей) были предоставлены доступ к безопасности и защита от *высылки*, в том числе недопущение отказа во въезде в страну на границе и защита от косвенной *высылки*. Лицо, ищущее убежища, имеет также **право на эффективную судебную защиту** от действий, нарушающих его (ее) основные права.

► [Conclusion No. 8 \(XXVIII\) Determination of refugee status \[Заключение №8 \(XXVIII\) Определение статуса беженца\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1977 г.

► [Процедурные стандарты определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН](#), УВКБ ООН, 2003 г.

7.4 Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных

На всех этапах процедуры необходимо соблюдать конфиденциальность всех аспектов ходатайства о предоставлении убежища, включая сам факт подачи ходатайства лицом, ищущим убежища. Обеспечение конфиденциальности имеет существенное значение для создания обстановки безопасности и доверия, способствующей раскрытию всей информации, имеющей отношение к ходатайству, что необходимо для его надлежащей и точной оценки.

Принципы защиты данных и стандарты законодательства о правах человека требуют соблюдения конфиденциальности персональных данных и недопустимости их раскрытия третьим лицам без информированного согласия соответствующего лица. Такое раскрытие в каждом случае должно быть необходимым и соразмерным конкретной и правомерной цели.

Как правило, государства должны воздерживаться от раскрытия какой-либо информации о статусе лица, будь то искателя убежища или беженца, властям другого государства, если не было получено прямое согласие соответствующего лица на предоставление такой информации. Это особенно актуально в случае, когда запрашивающее информацию государство является страной происхождения беженца. Требование соблюдения конфиденциальности применяется в отношении персональных данных беженца, а также любых элементов его (ее) ходатайства о предоставлении убежища, включая сам факт подачи ходатайства о предоставлении убежища.

Раскрытие такой информации может подвергнуть серьезной опасности соответствующее лицо и (или) членов его семьи или близких людей и (или) приведет к возникновению дополнительных рисков с точки зрения защиты, которые будут препятствовать их возвращению. Раскрытие информации без законных на то оснований или предоставление более подробной информации, чем необходимо для конкретной цели, представляет собой нарушение права беженца на неприкосновенность частной жизни.

Однако существуют исключения из принципов защиты данных, которые могут затрагивать лиц, ищущих убежища, и беженцев. Например, [Исполнительный комитет](#) УВКБ ООН признал, что надлежащий обмен некоторыми персональными данными может помочь государствам бороться с мошенничеством, решать проблемы нерегулярных передвижений беженцев и искателей убежища, а также выявлять лиц, не имеющих права на международную защиту, при условии, что это соответствует принципам защиты данных и обязательствам согласно международному законодательству о правах человека.

Эти принципы и обязательства требуют, чтобы персональные данные передавались только в национальные правоохранительные или судебные органы:

- Если это необходимо для целей выявления, предотвращения, расследования тяжкого уголовного преступления или привлечения к ответственности за его совершение, в частности во избежание немедленной и значительной угрозы безопасности человека или общества;
- Если в сферу компетенции запрашивающего правоохранительного или судебного органа входит выявление, предотвращение, расследование данного преступления или привлечение к ответственности за его совершение;
- Если передача данных существенно поможет правоохранительному или судебному органу в достижении этих целей, а персональные данные не могут быть получены каким-либо иным путем из других источников; и
- Если передача данных не будет несоразмерно затрагивать право на неприкосновенность частной жизни или другие права человека лица, ищущего убежища, беженца, члена семьи или близкого человека такого лица.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных

В целях обеспечения конфиденциальности, а также соблюдения принципов и стандартов защиты данных, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Принимая во внимание потенциальные риски для лиц, ищущих убежища, и беженцев, поддержать включение в законодательство положений, гарантирующих конфиденциальность информации, касающейся персональных данных лиц, ищущих убежища, и беженцев, включая отпечатки пальцев и другие биометрические данные.
- ✔ Если национальное законодательство о защите данных разработано недостаточно, рассмотреть вопрос о включении соответствующих гарантий обеспечения конфиденциальности в законодательство о предоставлении убежища.
- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве четко устанавливалось, что в случае поступления от другого государства запроса о предоставлении информации об искателе убежища или беженце, должны соблюдаться принципы защиты данных и обязательства согласно международному законодательству о правах человека, а также что персональные данные могут передаваться только в национальные правоохранительные или

судебные органы при условии выполнения критериев, изложенных выше.

- ✔ Обеспечить, чтобы в нормативных документах было четко указано, что все все сотрудники, в том числе сотрудники пограничных служб и служб безопасности, персонал приемного центра, консультанты, переводчики, юриконсульты и медицинские работники, работающие с ищущими убежища лицами и беженцами, обязаны обеспечить конфиденциальность информации, полученной от искателей убежища или беженцев или о них.
- ✔ Если предлагается предусмотреть в законодательстве доступ правоохранительных органов к базам данных о предоставлении убежища, напомнить о связанных с этим рисках: о возникновении презумпции подозрения в совершении уголовного преступления при том, что поиск убежища не является преступлением; о содействии формированию ошибочных представлений о связи между убежищем и преступностью; и о подпитке ксенофобии и нетерпимости.
- ✔ Выступать против положений в законодательстве, согласно которым властям может быть позволено запрашивать у предполагаемого преследователя информацию, необходимую для оценки ходатайства о предоставлении убежища, поскольку это может привести к дополнительным рискам с точки зрения защиты для лица, ищущего убежища, членов его семьи и иждивенцев по возвращении и (или) поставить под угрозу свободу и безопасность членов его (ее) семьи или близких людей, все еще проживающих в стране происхождения.

Что касается данных жертв и свидетелей, то для передачи данных необходимо всегда получать их согласие. (Более подробно о соображениях конфиденциальности в контексте экстрадиции см. в Главе 4.2 – Допуск на территорию и объем обязательства по *недопущению высылки*. Процедура экстрадиции).

В некоторых странах правоохранительным органам разрешается доступ к базам данных о предоставлении убежища. Однако, следует помнить о том, что при этом искатели убежища с большей вероятностью будут подозреваться в совершении уголовных преступлений, чем другие представители населения, что может нарушить принцип недопущения дискриминации. Кроме того, это может способствовать ошибочным представлениям о связи между убежищем и преступностью, и подпитывать ксенофобию и нетерпимость. С точки зрения эффективного управления миграционными потоками и предотвращения социальной напряженности, такой подход может оказаться контрпродуктивным.

- ▶ [Policy on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR](#) [Политика в отношении защиты персональных данных лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН], УВКБ ООН, 2015 г.

7.5 Регистрация и рассмотрение ходатайств

Все лица, ищущие убежища, каким бы образом они ни оказались в юрисдикции государства, должны иметь доступ к справедливым и недискриминационным процедурам рассмотрения, которые соответствуют характеру их ходатайств.

Исполнительный комитет УВКБ ООН в своем [Заключении №91 \(LII\) о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища](#) приводит следующие рекомендации касательно процесса регистрации:

- Процесс регистрации должен осуществляться без запугивания, угроз, беспристрастно и с должным соблюдением безопасности и уважением достоинства беженцев;
- Процесс регистрации должен осуществляться с соблюдением основных принципов конфиденциальности;
- Процесс регистрации должен быть легко доступен и осуществляться в безопасных и надежных местах;
- Процесс регистрации должен осуществляться надлежащим образом подготовленным персоналом, в составе которого должно быть достаточное количество женщин и который должен иметь четкие указания относительно процедур и требований к регистрации; и
- В процессе регистрации лиц, ищущих убежища, следует регистрировать (в принципе) на индивидуальной основе.

Особые вопросы вызывают ходатайства о предоставлении убежища, подаваемые **на границе, в том числе в аэропортах**, поскольку ищущее убежища лицо обычно задерживается на границе/в аэропорту и получает доступ на территорию только при получении допуска к полной процедуре предоставления убежища. В таких ситуациях государства, по понятным причинам, заинтересованы в обеспечении незамедлительного рассмотрения дел лиц, не нуждающиеся в международной защите, и в безотлагательном осуществлении возвратов при необходимости. Однако, это может быть проблематично в случаях, когда пограничники на сухопутных границах обладают широкими полномочиями, включающими оценку ходатайства по существу, но при этом вообще не имеют опыта в вопросах предоставления убежища либо такой опыт минимален. На границе:

- Лица, ищущие убежища, должны быть допущены на территорию страны и получить право на временное пребывание до момента принятия окончательного решения по ходатайству о предоставлении убежища, независимо от наличия или отсутствия у них удостоверений личности или проездных документов. Если у них нет удостоверений личности, их следует выдать в соответствии со статьей 27 Конвенции 1951 года.
- Сотрудники пограничных служб не должны принимать решений по ходатайствам о предоставлении убежища, скорее они должны действовать в соответствии с принципом *недопущения высылки* (подробную информацию о принципе *недопущения высылки* см. в Главе 4.2. Допуск на территорию и объем обязательства по недопущению высылки) и направлять лиц, ищущих убежища, в соответствующие органы.
- Если лицо, пытающееся въехать в страну, поднимает вопрос касательно убежища, ему (ей) следует предоставить информацию о процессе и процедурах предоставления убежища и направить его (ее) в центральный орган, ответственный за предоставление убежища, для принятия решения о приемлемости допуска к процедурам предоставления убежища и, в соответствующих случаях, проведения регистрации и рассмотрения его (ее) ходатайства по существу.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Регистрация и рассмотрение ходатайств

Чтобы обеспечить справедливую и эффективную регистрацию и рассмотрение ходатайств лиц, ищущих убежища, в соответствии с международными стандартами, парламентариям рекомендуется предпринять следующие шаги:

- ✔ Обеспечить определение в законодательстве органа (органов), уполномоченного(-ых) регистрировать и оценивать ходатайства о предоставлении убежища; обеспечить, чтобы такая ответственность не возлагалась на сотрудников пограничных служб, но предусмотреть их обязанность направлять лиц, ищущих убежища, в такой уполномоченный орган.
- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве было установлено, что независимо от способа выражения все ходатайства о предоставлении убежища должны быть зарегистрированы; что определение ищущего убежища лица включает любого человека, выразившего желание получить убежище, независимо от того, было ли подано официальное ходатайство или нет; а также чтобы в законодательстве не содержалось прямых или косвенных препятствий для подачи ходатайств о предоставлении убежища лицами, содержащимися под стражей, в том числе содержащимися под стражей по связанным с иммиграцией причинам.
- ✔ Обеспечить, чтобы лицо, ищущее убежища, и все сопровождающие его (ее) члены семьи были зарегистрированы и получили соответствующие личные документы, подтверждающие их статус искателей убежища и действительные до принятия окончательного решения по ходатайствам о предоставлении убежища.

Ходатайства, подаваемые на границе

- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве предусматривалось, что ищущие убежища лица, которые подают ходатайства о предоставлении убежища на границе, должны быть допущены на территорию государства, и им должно быть предоставлено право на временное пребывание до принятия окончательного решения по ходатайству, независимо от наличия или отсутствия у них удостоверений личности или проездных документов.

- ✔ Рассмотреть вопрос о том, целесообразно ли (в зависимости от национальных условий), чтобы в законодательстве предусматривалось проведение оценки ходатайств, поданных на границе, в том числе в аэропортах, на основании специальной пограничной процедуры, согласно которой искатели убежища обычно должны удерживаться в пункте въезда. Если этот подход будет принят, удостовериться, что в этом случае действуют те же требования надлежащей правовой процедуры, что и в отношении ходатайств, поданных на территории страны. Согласно принципу недопущения дискриминации, как подробнее изложено в Главе 8.2. Принцип недопущения дискриминации, требуется, чтобы все ищущие убежища лица, независимо от того, где они попросили о предоставлении убежища — на границе или на территории страны — пользовались теми же основными принципами и гарантиями.
- ✔ Если в законодательстве предусматривается отказ в праве въезда на территорию ищущих убежища лиц, которые подали ходатайства о предоставлении убежища на границе, обеспечить, чтобы это положение действовало только в отношении лиц, подавших явно необоснованные или носящие характер злоупотребления ходатайства, или в случаях, когда необходимо выяснить находится ли рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в компетенции другого государства на основе двусторонних или многосторонних соглашений (см. главу 7.6 — Процедуры определения приемлемости), а также что для таких процедур предусмотрены минимальные процедурные гарантии. Обеспечить, чтобы в законодательстве было предусмотрено, что даже в таких случаях на территорию следует допускать особо уязвимых искателей убежища — разлученных с семьей детей, пожилых людей, лиц с инвалидностью, больных лиц и лиц, переживших психологическую травму, а их ходатайства рассматривать в рамках обычной процедуры (см. также Главу 7.11 Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища).
- ✔ Рассмотреть возможность поездки на границу для мониторинга эффективности доступа на территорию и к процедуре предоставления убежища или рекомендовать проведение такого мониторинга национальной комиссией по правам человека или омбудсмену.

Поскольку принятие решений на границе/в аэропорту сопряжено с вопросами по существу ходатайства и иногда происходит в очень сжатые сроки, вероятность вынесения неправильного решения может быть выше. Таким образом, очень важно, чтобы:

- Были предусмотрены соответствующие процедурные гарантии, как минимум такие же, как и в случае других ускоренных процедур «на берегу»;
- Если решение невозможно принять в установленные сроки, будь то по административным причинам или по причинам по существу ходатайства, ищущему убежища лицу следует разрешить въезд на территорию и допустить его к обычной процедуре; и
- Как на границе, так и в транзитных зонах аэропортов должен быть обеспечен доступ к юридическим консультациям, УВКБ ООН и неправительственным организациям (НПО), действующим от имени УВКБ ООН.

Более подробную информацию о рассмотрении ходатайств см. в Главе 7.7 Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции, и об апелляции – в Главе 7.10 – Апелляции и эффективное средство правовой защиты. Подробную информацию об особых потребностях жертв пыток, женщин, детей, в частности детей, разлученных со своими семьями, см. в Главе 7.11 Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища.

► [Conclusion No. 91 \(LII\) on registration of refugees and asylum-seekers](#) [Заключение № 91 (LII) о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища], Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2001 г.

7.6 Процедуры определения приемлемости

Основная ответственность за предоставление международной защиты лежит на государстве, в котором испрашивается убежище. Таким образом, искателями убежища и беженцами должно заниматься государство, в которое они прибыли или под юрисдикцию которого подпадают по другим причинам, и на территории этого же государства им должна быть предоставлена защита.

Ряд государств, тем не менее, включили в свои процедуры предоставления убежища этап определения приемлемости, чтобы установить, следует ли рассматривать ходатайство по существу. Такой этап может использоваться, чтобы определить, отвечает ли за рассмотрение существа ходатайства другое государство. Хотя принять ходатайство о предоставлении убежища и провести первоначальное собеседование может другой орган, а не центральный орган по предоставлению убежища (например, должностное лицо пограничной службы), решения о приемлемости не должны приниматься без направления в центральный орган.

В случае использования процедуры определения приемлемости лицо, ищущее убежища, могут не допустить к процедуре рассмотрения ходатайства по существу в стране подачи ходатайства:

- Если данному ищущему убежища лицу ранее была предоставлена эффективная защита в другой стране («первой стране убежища»), хотя ходатайство может быть признано неприемлемым на этом основании только при условии, что защита в соответствующей стране действительно предоставлена и доступна соответствующему лицу; или
- Если ответственность за рассмотрение по существу конкретного ходатайства о предоставлении убежища принимает на себя третья страна, в которую лицо, ищущее убежища, будет допущено и в которой будет защищено от *высылки* и получит возможность искать убежища и пользоваться убежищем в соответствии с принятыми международными стандартами («безопасная третья страна»).

Первая страна убежища: Что это?

Понятие «**первая страна убежища**» используется в случае, когда лицу, ищущему убежища, уже предоставлена защита в другой стране, куда он (она) может вернуться и воспользоваться предоставленной защитой.

Если государство намерено вернуть лицо, ищущее убежища, в первую страну убежища, то должна быть выполнена индивидуальная оценка того, будет ли он (она) повторно допущен(а) и сможет ли воспользоваться защитой в таком государстве, как указано ниже. Кроме того, лицу, ищущему убежища, должна быть предоставлена фактическая возможность опровергнуть предположение о том, что он будет защищен в первой стране убежища.

защиты беженцев, но необходимо соблюдать ряд требований и обеспечить процедурные гарантии. В частности, проведение индивидуальной оценки того, будет ли беженец повторно допущен в первую страну убежища и будут ли по отношению к нему применяться стандарты обращения, соответствующие положениям Конвенции 1951 года и международным стандартам в области прав человека, в том числе, что не менее важно, защита от *высылки*. Существенное значение имеет законное право на пребывание в стране.

Несмотря на то, что присоединение к соответствующим международным и региональным документам может являться признаком наличия защиты и соблюдения прав, решающее значение для определения наличия такой защиты имеет фактическая практика государств и последовательное соблюдение ими своих обязательств. Страны, в которых УВКБ ООН занимается определением статуса беженца в соответствии с его мандатом, в принципе, не следует рассматривать в качестве первых стран убежища. УВКБ ООН часто берет на себя такие функции, поскольку государство не является участником Конвенции 1951 года и (или) Протокола 1967 года либо не имеет возможностей для определения статуса беженца или обеспечения эффективной защиты.

Кроме того, у каждого беженца должна быть возможность в рамках процедуры и на основании его (ее) конкретных обстоятельств опровергнуть предположение о том, что он (она) будут защищены в «первой стране убежища».

Даже если будут соблюдены упомянутые выше критерии, отклонение ходатайства на том основании, что государство является «первой страной убежища», которая несет ответственность за лицо, ищущее убежища, может оказаться нецелесообразным в следующих случаях, например: если безопасность, верховенство права и (или) положение в области прав человека в первой стране убежища исключают безопасное и достойное возвращение; если беженец имеет связи с государством текущего пребывания (расширенные семейные связи, предыдущее проживание или долгосрочные визиты, культурные или другие связи); если применяются другие веские причины гуманитарного характера.

Кроме того, согласно принципам международного сотрудничества, солидарности и распределения ответственности между государствами, может быть необходимо, чтобы государство признало и обеспечило защиту беженцев, перемещающихся далее из государств,

В результате принятия решения ходатайство будет объявлено либо приемлемым – и в этом случае рассмотрение ходатайства по существу будет производиться в соответствующей стране, либо неприемлемым – и в этом случае в решении должно быть ясно указано, что ходатайство не было рассмотрено по существу и должно рассматриваться третьей страной.

В тех случаях, когда государства применяют такие понятия, они должны быть определены в национальном законодательстве, подлежать рассмотрению и принудительному исполнению в национальных судах, а также соответствовать описанным ниже стандартам.

Такие процедуры сами по себе не противоречат международным принципам

где сложилась напряженная обстановка, в частности, если предыдущее государство столкнулось с массовым притоком ищущих убежища лиц, что создало трудности для его потенциала по приему и защите беженцев. Намерения искателя убежища в отношении страны, в которой он (она) желает обратиться за получением защиты и пользоваться защитой, должны, по возможности, учитываться.

В таких случаях процедуры требуют выполнения индивидуальной оценки безопасности соответствующей страны и должны явно предусматривать, что возвращение лица осуществляется *только* при условии, что до его (ее) передачи была выполнена индивидуальная оценка целесообразности такой передачи в рамках процедуры с надлежащими процедурными гарантиями. Предварительная оценка до передачи особенно важна для уязвимых групп, в том числе детей без сопровождения и разлученных с семьей. В первую очередь должны учитываться наилучшие интересы ребенка. Для осуществления передачи должно быть установлено следующее:

- Ищущее убежища лицо будет повторно допущено на территорию предложенного принимающего государства, где ему (ей) будет разрешено оставаться на законных основаниях на протяжении всей процедуры предоставления убежища;
- Ищущее убежища лицо будет защищено от *высылки*;
- Ищущее убежища лицо получит доступ к справедливым и эффективным процедурам определения статуса беженца и (или) других форм международной защиты;
- С ищущим убежища лицом будут обращаться в соответствии с принятыми международными стандартами (например, посредством обеспечения соответствующей организации приема; доступа к медицинским, образовательным и базовым услугам; гарантий в отношении произвольного содержания под стражей; выявления лиц с особыми потребностями и оказания им помощи); и
- В случае признания ищущего убежища лица нуждающимся в международной защите, он (она) смогут пользоваться убежищем и получить доступ к долгосрочным решениям.

Несмотря на то, что присоединение к соответствующим международным и региональным документам может являться признаком наличия защиты и соблюдения прав, решающее значение для определения наличия такой защиты имеет фактическая практика государств, в том числе введение и реализация справедливых и эффективных процедур предоставления убежища, а также последовательное соблюдение этими государствами своих обязательств.

Безопасная третья страна: Что это?

Понятие «**безопасной третьей страны**» используется в ситуациях, когда ищущее убежища лицо могло и должно было ходатайствовать о предоставлении убежища в безопасной для него (нее) стране, находящейся по пути (*en route*) в страну, в которой он (она) обращается с ходатайством о предоставлении убежища. Таким образом, государство может принять решение не рассматривать ходатайство по существу, если предыдущее государство, то есть третья страна, соглашается на реадмиссию такого лица и рассмотрение его (ее) ходатайства по существу в рамках справедливой и эффективной процедуры предоставления убежища, а также если лицу может быть предоставлен статус беженца в случае признания такового.

Если государство пытается применить понятие «безопасная третья страна», то бремя доказывания безопасности третьей страны для конкретного лица, ищущего убежища, возлагается на власти, которые должны провести индивидуальную оценку безопасности страны для лица, ищущего убежища, как изложено далее. Лицу, ищущему убежища, следует также предоставить фактическую возможность опровергнуть предположение о безопасности.

При наличии у ищущего убежища лица тесных связей с государством текущего пребывания их следует принимать во внимание. К таким связям УВКБ ООН относит семейные связи; ранее приобретенные права в государстве текущего пребывания, например предыдущее проживание или долгосрочные визиты в эту страну; языковые, культурные или другие подобные связи. В дополнение к наличию таких связей УВКБ ООН считает, что понятие «третья безопасная страна» следует применять только в тех случаях, когда ищущему убежища лицу целесообразно вернуться в предыдущее государство, в том числе с учетом установленных связей.

Кроме того, у ищущего убежища лица должна быть возможность в рамках процедуры и на основании его (ее) конкретных обстоятельств опровергнуть предположение о безопасности, а также о том, что в случае необходимости он сможет получить доступ к справедливым и эффективным процедурам предоставления убежища или защиты.

Даже если будут соблюдены упомянутые выше критерии, отклонение ходатайства на том основании, что предыдущее государство считается «третьей безопасной страной», которая несет ответственность за лицо, ищущее убежища, может оказаться нецелесообразным по ряду причин. В частности, если безопасность, верховенство права и (или) положение в области прав человека в предыдущем государстве исключают безопасное и достойное возвращение либо если имеются другие веские причины гуманитарного характера.

Кроме того, как и в случае с понятием «первая страна убежища», согласно принципам международного сотрудничества, солидарности и распределения ответственности между государствами, может быть необходимо, чтобы государство признало и обеспечило защиту беженцев, перемещающихся далее из других государств, в которых сложилась напряженная обстановка, в частности, если предыдущее государство столкнулось с массовым притоком ищущих убежища лиц, что создало трудности для его потенциала по приему и защите беженцев. Намерения искателя убежища в отношении страны, в которой он (она) желает обратиться за получением защиты и пользоваться защитой, должны, по возможности, учитываться.

Ответственность за лиц, ищущих убежища, которые только перемещались транзитом по территории предыдущего государства и никогда не обращались за получением убежища, как правило, возлагается на государство текущего пребывания, которое обязано допустить их к процедуре предоставления убежища и оценить их ходатайства по существу.

Лица, ищущие убежища, которые отказываются от сотрудничества или не имеют документов

Другие категории ищущих убежища лиц, например лиц, которые отказываются от сотрудничества, лиц, которые въехали в страну нелегально или с использованием поддельных документов, или лиц, которые уничтожили свои документы, не следует лишать доступа к процедурам предоставления убежища исключительно на этих основаниях. Такие поступки сами по себе не делают ходатайства носящим характер злоупотребления или мошенническим, и любое предположение о злоупотреблении следует изучить, чтобы установить его обоснованность.

Первоначальное отсутствие сотрудничества может быть связано с трудностями в общении, дезориентацией, стрессом, усталостью и (или) страхом. Те лица, которые отказываются от сотрудничества в вопросах установления личности и (или) отказываются предоставить информацию, касающуюся их ходатайства, несмотря на неоднократные просьбы, существенно препятствуют надлежащему рассмотрению ходатайства.

Сроки

Не следует устанавливать предельные сроки подачи ходатайств о предоставлении убежища для отказа лицам, ищущим убежища, в доступе к оценке ходатайства по существу. Тот факт, что лицо не подало ходатайство о предоставлении убежища в течение определенного срока или не выполнило другие формальные требования, сам по себе не должен приводить к исключению ходатайства из рассмотрения, хотя при определенных обстоятельствах поздняя подача ходатайства может повлиять на оценку его достоверности.

Если согласно национальному законодательству предусматривается, что ходатайства о предоставлении убежища должны быть поданы «немедленно» или «незамедлительно», такие требования не следует истолковывать слишком жестко. Заявитель может быть беженцем, даже если его (ее) ходатайство о предоставлении международной защиты не было подано в кратчайшие сроки. Множество веских причин, не связанных с достоверностью оснований ходатайства, могут служить объяснением того, почему заявитель не мог обратиться в органы государственной власти и пройти правовые процедуры немедленно после прибытия в государство-член. Эти причины включают осознанную необходимость сначала проконсультироваться с юристом или могут являться следствием психологической травмы, культурных или гендерных проблем.

Если ищущие убежища лица должны подавать свои ходатайства лично, то необходимо предусмотреть соответствующие положения для обеспечения возможности подачи ходатайства через представителя или в письменном виде при невозможности сделать это лично (например, если ищущее убежища лицо содержится под стражей).

Кроме того, возможность подачи ходатайства о предоставлении убежища в любое время после прибытия имеет существенное значение для возможности подачи ходатайства о признании беженцами «на месте». Например, это может быть необходимо, если обстоятельства в стране происхождения человека изменились за время его (ее) отсутствия или в результате его (ее) действий, что привело к возникновению потребности в международной защите.

- ▶ [Summary conclusions on the concept of «effective protection» in the context of secondary movements of refugees and asylum-seekers \(Lisbon expert roundtable, 9-10 December 2002\)](#) [Заключительные выводы о концепции «эффективной защиты» в контексте вторичных перемещений беженцев и искателей убежища (Экспертный круглый стол, Лиссабон, 9-10 декабря 2002 г.)], УВКБ ООН, 2003 г.
- ▶ [Пояснительная записка по двусторонним и \(или\) многосторонним соглашениям о передаче лиц, ищущих убежища](#), УВКБ ООН, 2013 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Решения о приемлемости

- ✔ Чтобы обеспечить соблюдение права искать убежища и пользоваться убежищем от преследования, парламентариям рекомендуется лоббировать и обеспечить следующее:
 - Чтобы в законодательстве не содержались автоматические препятствия к рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища по существу, кроме случаев применения понятий «первая страна убежища» и «третья безопасная страна», при условии наличия соответствующих гарантий, которые описаны в этом разделе;
 - Отсутствие строгих и жестких сроков для подачи ходатайств о предоставлении убежища в соответствующие органы власти;
 - Чтобы в законодательстве было предусмотрено, что отклонение ходатайства на основании приемлемости должно привести к объявлению ходатайства «неприемлемым», а не к «отказу в удовлетворении» ходатайства. Эта дифференциация необходима для надлежащего отражения того факта, что отклонение ходатайства в связи с приемлемостью не основано на рассмотрении ходатайства по существу.

Первая страна убежища

- ✔ Если в законодательстве предусмотрено применение понятия «первая страна убежища», выступать за то, чтобы включить в законодательство также положение о необходимости индивидуальной оценки подлинной «доступности» защиты в другой стране, то есть доступности для конкретного лица, и «эффективности», то есть соответствия стандартам, установленным в Конвенции 1951 года, и критериям, изложенным ранее.

Безопасная третья страна

- ✔ Выступать против наличия в законодательстве положения о возможности объявления ходатайства неприемлемым на том основании, что ответственность лежит на третьей стране, обычно стране транзита или предыдущего пребывания лица (понятие «безопасная третья страна»). Вместо этого выступать за переговоры о заключении двусторонних или многосторонних соглашений о распределении ответственности (см. ниже).

- ✔ Если в законопроекте остается понятие «безопасная третья страна», выступать за следующие условия:
 - Что необходимо выполнить индивидуальную оценку возможности безопасно отправить лицо, ищущее убежища, в третью страну для рассмотрения его (ее) ходатайства; заявителю должна быть предоставлена эффективная возможность опровергнуть предположение о безопасности;
 - Что «третьей безопасной страной» должна быть признана страна, в которой лицо, ищущее убежища, будет защищено от *высылки*, преследования и другой опасности причинения вреда;
 - Что к лицу, ищущему убежища, будут относиться с уважением его (ее) основных прав и в соответствии с принятыми международными стандартами;
 - Что у лица, ищущего убежища, уже должны существовать связь или тесные связи с третьей страной, то есть было бы справедливо и целесообразно призвать его (ее) к тому, чтобы он (она) сначала попросили убежища в этой стране;
 - Что третья страна явно согласна допустить на свою территорию лицо, ищущее убежища, и разрешить ему (ей) оставаться на законных основаниях в течение всей процедуры предоставления убежища;
 - Что третья страна явно соглашается рассмотреть ходатайство о предоставлении убежища по существу в рамках справедливой и эффективной процедуры и предоставить доступ к правам, изложенным в Конвенции 1951 года/Протоколе 1967 года в случае признания беженцем ищущего убежища лица; и
 - Что при установлении безопасности третьей страны для лица, ищущего убежища, бремя доказывания должно возлагаться на власти, желающие удалить его (ее) за пределы своей территории.

Договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища

Ходатайства о предоставлении убежища обычно должны рассматриваться на территории государств, в которые прибывают ищущие убежища лица или под юрисдикцию которых они попадают иным образом, в том числе в условиях перехвата. Как правило, это будет наиболее практичным средством обеспечения доступа в центры приема и к справедливым и эффективным процедурам предоставления убежища (основным компонентам любой системы въезда, учитывающей аспекты защиты), а также обеспечения защиты прав человека.

Несмотря на то, что лица, ищущие убежища, не обязаны искать убежища при первой реальной возможности, в то же время у них нет неограниченного права выбирать страну убежища. Однако, насколько это возможно, намерения ищущего убежища лица должны приниматься во внимание.

Договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, включая двусторонние или многосторонние соглашения, определяющие страну, ответственную за оценку ходатайств, предпочтительнее односторонних решений государства сослаться на ответственность третьего государства в отношении рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища. Для достижения максимальной эффективности и устойчивости такие механизмы должны обеспечивать соблюдение прав лиц, ищущих убежища, а также принятие во внимание их намерений государством, которое несет ответственность за принятие решений по ходатайствам и обеспечение защиты.

При определенных обстоятельствах альтернативой стандартным процедурам «внутри страны» может быть рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты за пределами территории государства, осуществляющего перехват. Главным образом это может произойти в том случае, когда **экстерриториальное рассмотрение** используется в рамках реализации механизма распределения нагрузки для более справедливого распределения ответственности и расширения доступного пространства защиты.

Такое рассмотрение ходатайств должно осуществляться на основе двусторонних или многосторонних соглашений, в соответствии с которыми одно или несколько государств обязуются рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца на территории другого государства, в которое прибывают лица, ищущие убежища, а также сразу после признания статуса переместить признанных беженцами заявителей и их семьи на свою территорию. Любые экстерриториальные процедуры рассмотрения и меры организации приема должны соответствовать применимым международным и региональным правовым стандартам, прежде всего согласно международному законодательству о беженцах и о правах человека, как изложено ниже.

- ▶ [Пояснительная записка по двусторонним и \(или\) многосторонним соглашениям о передаче лиц, ищущих убежища](#), УВКБ ООН, 2013 г.
- ▶ [Protection policy paper: Maritime interception operations and processing of international protection claims: Legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing](#) [Документ о политике защиты: Операции по морскому перехвату и рассмотрению ходатайств о предоставлении международной защиты: Правовые стандарты и политические соображения об экстерриториальном рассмотрении], УВКБ ООН, 2010 г.

Договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища: Каково должно быть их содержание?

Договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища лучше всего регламентировать юридически обязательным документом. Эти договоренности позволяют обеспечить, чтобы лица, нуждающиеся в защите, могли получить доступ к справедливому рассмотрению своих ходатайств, а также содействуют достижению определенности между государствами в отношении того, на ком должна лежать ответственность за принятие решений по ходатайствам и предоставление защиты.

Такие договоренности могут быть полезны как для государств, так и для лиц, ищущих убежища, если:

- Соблюдаются применимые стандарты касательно беженцев и прав человека, в том числе посредством индивидуальной предварительной оценки целесообразности какой бы то ни было передачи, а также гарантии допуска на территорию, защиты от *высылки* и обращения в соответствии с принятыми международными стандартами;
- Соглашение предусматривает распределение ответственности за принятие решений по ходатайствам о предоставлении международной защиты на основе определенных и рациональных критериев;
- Имеются четкие обязательства принимать и выполнять обязанности по защите в соответствии с основными гарантиями и стандартами;
- В соглашениях четко определяются права и обязанности каждого государства, а также права и обязанности лиц, ищущих убежища;

- Для обеспечения их реализации с соблюдением основополагающих прав и обязанностей по защите в них включены гарантии и судебный надзор, в том числе возможность искателя убежища оспорить законность передачи в суде или трибунале;
- Определение статуса беженца и (или) другое рассмотрение касательно потребностей в международной защите осуществляются справедливо и эффективно;
- Доступ к убежищу предоставляется лицам, признанным беженцами, включая осуществление их прав в соответствии с Конвенцией 1951 года;
- Доступ к защите и долгосрочным решениям предоставляется в разумные сроки беженцам и другим лицам, которые признаны нуждающимися в международной защите; и
- Договоренность расширяет пространство защиты в принимающем государстве, передающем государстве и (или) регионе в целом.

Если перечисленные гарантии невозможно согласовать или выполнить, передача не будет надлежатель.

Такие договоренности также не приемлемы, если представляют собой попытку государства-участника Конвенции 1951 года полностью или частично снять с себя ответственность, либо если такие договоренности используются в качестве предлога для отказа от юрисдикции и ответственности согласно международному законодательству о беженцах и о правах человека или для ограничения юрисдикции и ответственности.

Контрольный список рекомендаций парламентариям: Договоренности о распределении ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища

- ✓ Если ваше правительство желает заключить соглашение о передаче ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища с другими государствами, у которых имеются сопоставимые системы защиты, рассмотреть эту возможность, принимая во внимание необходимость наличия надлежащих гарантий, которые были обобщены выше и более подробно изложены в [Пояснительной записке](#) УВКБ ООН, 2013 г. по этому вопросу.

7.7 Проведение собеседований и процесс принятия решений в первой инстанции

Принятие высококачественных решений о предоставлении убежища в первой инстанции повышает уровень доверия к справедливости и эффективности системы предоставления убежища в целом, включая апелляционную систему. Ниже приводятся некоторые ключевые элементы процесса собеседования и принятия решений. В зависимости от национальных условий они могут быть изложены в законодательстве или в исполнительных нормативных актах.

Если парламентарии ознакомятся с этими элементами, это поможет им обеспечить включение данных элементов в положения о принятии решений и, таким образом, будет способствовать укреплению справедливости и эффективности системы предоставления убежища. (Подробнее о положении искателей убежища с особыми потребностями см. далее Главу 7.11 Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища).

Лицу, ищущему убежища, следует предоставить **помощь, время и средства, необходимые для подготовки и подачи его ходатайства** при первой же возможности. Речь идет также о предоставлении, в случае необходимости, услуг переводчика, юридической консультации и представительства, а также о других вопросах, изложенных выше в Главе 7.3 Минимальные процедурные гарантии.

Рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца должно, в первую очередь, обеспечить возможность проведения личного собеседования **квалифицированным и беспристрастным должностным лицом** органа, ответственного за принятие решений о предоставлении убежища в первой инстанции. Собеседование должно проходить все взрослые искатели убежища, а не только основной заявитель, поскольку у супруга (супруги) или других членов семьи могут быть независимые основания, дающие им право на получение убежища. Если первоначальное собеседование проводится сотрудником пограничной службы, то необходимо наличие положения о том, что ходатайство лица, ищущего убежища, не может быть отклонено, или ему (ей) не может быть отказано в допуске без обращения в центральный орган, а также о том, что он (она) должны иметь возможность личной подачи ходатайства в центральный орган. В явно обоснованных случаях, возможно, не всегда будет необходимость в проведении собеседования, если ожидается принятие положительного решения.

Лицу, ищущему убежища, должна быть предоставлена возможность в ходе собеседования **полностью объяснить причины подачи ходатайства** и представить информацию и доказательства его личных обстоятельств и условий в стране происхождения. Собеседование должно проводиться квалифицированным должностным лицом, имеющим право принимать индивидуальное, объективное и беспристрастное решение. Предоставление этой возможности лицу, ищущему убежища, является важнейшим компонентом справедливой и эффективной процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении международной защиты.

Лицо, ищущее убежища, обязано сотрудничать с властями в стране убежища. Обязанность обосновать ходатайство «в принципе» возлагается на ищущее убежища лицо. Однако, в условиях предоставления убежища **бремя доказывания** уязвимой ситуации заявителя **распределяется** между ним и государством. Таким образом, **орган, ответственный за принятие решений, также обязан сотрудничать с лицом, ищущим убежища**, чтобы облегчить процесс сбора информации и обеспечить выявление всех существенных для ходатайства элементов. В процедурах предоставления убежища должны быть отражены оба эти фактора.

Оценка достоверности: Основные принципы и стандарты

Основной частью рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища является оценка их достоверности. Если в законодательстве и (или) исполнительных нормативных актах имеются положения о процессе принятия решений, важно, чтобы они включали следующее:

- Оценку достоверности следует проводить **на индивидуальной основе** с учетом личных обстоятельств и ситуации лица, ищущего убежища. Оценка должна быть **объективной, непредвзятой, основанной на доказательствах** и с уделением основного внимания заявлениям ищущего убежища лица касательно аспектов его (ее) ходатайства, которые определены как существенные для установления соответствия критериям предоставления международной защиты.
- Достоверность заявлений лица, ищущего убежища, по каждому существенному элементу следует оценивать в соответствии со следующими **показателями достоверности**: конкретность и достаточность подробностей, согласованность между устными и письменными заявлениями лица, ищущего убежища, и документами, представленными в поддержку ходатайства; согласованность заявлений лица, ищущего убежища, и информации о стране происхождения и другой достоверной информации, полученной от членов семьи или свидетелей; и правдоподобность.
- Искатель убежища, должен иметь **возможность предоставить уточнения и (или) объяснения всех аспектов, которые могут привести к отрицательным результатам оценки достоверности**. В основе данного принципа лежит право быть выслушанным.
- Оценка достоверности должна быть **основана на всей совокупности имеющихся релевантных доказательств**, предоставленных лицом, ищущим убежища, и собранных органом, принимающим решение, с использованием собственных средств, в том числе на дополнительных разъяснениях, документальных или иных доказательствах, предоставленных лицом, ищущим убежища.
- Оценка достоверности заявлений ищущего убежища лица должна осуществляться **тщательно и скрупулезно**.
- Принцип **толкования сомнений в пользу лица, ищущего убежища**, отражает признание тех значительных трудностей, с которыми он (она) сталкивается при получении и представлении доказательств в подтверждение ходатайства, а также возможных серьезных последствий несправедливого отказа в международной защите. Применение принципа толкования сомнений в пользу искателя убежища позволяет сотруднику, принимающему решение, при определенных обстоятельствах и при наличии элементов сомнения прийти к однозначному заключению о принятии заявлений ищущего убежища лица касательно существенных элементов ходатайства как достоверных.
- Сотрудник, принимающий решение, должен сделать **четкие и однозначные выводы о достоверности заявлений ищущего убежища лица касательно существенных элементов ходатайства** и прямо указать, принимаются ли они как достоверные или нет. **Структурный подход** к оценке достоверности способствует надлежащему применению перечисленных выше стандартов.

Во избежание недоразумений и выяснения противоречий **лицу, ищущему убежища, следует предоставить доступ к отчету о проведении личного собеседования и запросить, чтобы он (она) утвердили содержание отчета**. Возможно, потребуются провести дополнительные собеседования, чтобы прояснить любые выявленные несоответствия и разрешить любые противоречия, а также найти объяснение любому искажению или сокрытию существенных фактов.

Собственные показания лица, ищущего убежища, во многих случаях являются основным, если не единственным источником доказательств. Таким образом, личное собеседование имеет решающее значение для того, чтобы позволить принимающему решение органу выявить существенные элементы ходатайства искателя убежища; собрать, насколько возможно, всю необходимую информацию, касающуюся таких существенных элементов; и проверить достоверность его (ее) заявлений в отношении существенных элементов. Признание статуса беженца не зависит от представления каких-либо конкретных формальных

доказательств и может основываться исключительно на показаниях лица, ищущего убежища, то есть на представленных им (ею) заявлениях, которые имеют значение для принятия решения по ходатайству и оценены как достоверные.

Процесс установления фактов, как правило, включает сбор соответствующей информации, выявление существенных элементов ходатайства и оценку достоверности заявлений лица, ищущего убежища, с учетом всех имеющихся доказательств. Если в отношении заявлений касательно отдельных аспектов ходатайства остается доля сомнений, то в отношении этих заявлений «сомнения должны быть истолкованы в пользу» ищущего убежища лица, при условии, что в целом ходатайство достоверно.

Решения по ходатайствам о предоставлении международной защиты должны приниматься на основании надежной, точной и актуальной **информации о стране происхождения** (ИСП), полученной из ряда объективных источников. УВКБ ООН поддерживает базу данных ИСП, [Refworld](http://www.refworld.org.ru) (<http://www.refworld.org.ru>), в которую ежедневно вносятся документы с ИСП из ряда предварительно выбранных источников. Австрийский центр информации о странах происхождения, [ACCORD](http://www.ecoi.net), также поддерживает общедоступную базу данных ИСП (www.ecoi.net). Многие страны убежища создали собственные специализированные экспертные центры по ИСП, чтобы предоставить принимающим решения лицам и судьям ИСП на языке страны убежища.

Лица, принимающие решения, должны пройти обучение соответствующим навыкам проведения межкультурного собеседования, включая навыки распознавания и надлежащего реагирования на психологическую травму; уметь работать с переводчиками; а также иметь необходимые знания по вопросам, касающимся беженцев и убежища, и по применимому законодательству.

Лицам, ищущим убежища, должны бесплатно предоставляться услуги квалифицированных и беспристрастных **переводчиков**, а также, в случае необходимости, доступ к бесплатным **юридическим консультациям**, если в аналогичных обстоятельствах бесплатная правовая помощь предоставляется гражданам страны.

Что касается решения, то орган, принимающий решения, должен рассмотреть все существенные факты ходатайства, установленные на основании заявлений ищущего убежища лица и оцененные как достоверные, а также любую другую релевантную информацию с учетом соответствующей информации о стране происхождения и вынести решение о соответствии случая искателя убежища критериям признания статуса беженца или другим критериям предоставления защиты, предусмотренным в стране убежища. Для соответствия определению «беженец» согласно Конвенции 1951 года следует доказать обоснованную возможность преследования.

В законодательстве должно быть оговорено, что все ищущие убежища лица должны автоматически получать решение в письменном виде, будь то по приемлемости или по существу ходатайства. Если ходатайство отклонено или признано неприемлемым, решение должно быть обоснованным, а лицо, ищущее убежища, следует проинформировать о его (ее) праве на апелляцию, а также о применимых процедурах и сроках. Решение об отказе в удовлетворении ходатайства также должно содержать достаточную информацию о фактических и юридических причинах отказа, что позволит лицу, ищущему убежища, принять обоснованное решение относительно целесообразности подачи апелляции. Хорошо обоснованные решения, будь то положительные или отрицательные, способствуют прозрачности и последовательности процесса принятия решений.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Проведение собеседования и процесс принятия решений в первой инстанции

- ✓ Если в законодательстве и (или) исполнительных нормативных актах содержатся положения о процессе принятия решений, парламентариям рекомендуется поддержать включение положений, согласно которым:
 - Гарантируется проведение личного собеседования с каждым взрослым лицом, ищущим убежища, квалифицированным, беспристрастным и уполномоченным принимать решения сотрудником органа, ответственного за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции;
 - Устанавливается обязанность лица, ищущего убежища, сотрудничать в этом процессе с органом, ответственным за принятие решений;
 - Оговаривается, что бремя доказывания делится между лицом, ищущим убежища, и органом, ответственным за принятие решений;
 - Указывается, что при оценке достоверности необходимо принимать во внимание личные обстоятельства и ситуацию лица, ищущего убежища; уделять основное внимание заявлениям искателя убежища касательно тех аспектов ходатайства, которые определены как существенные для установления соответствия критериям предоставления международной защиты; при наличии сомнений применять принцип «толкования сомнений в пользу искателя убежища» касательно его (ее) заявлений по поводу этого конкретного элемента, при условии, что в целом ходатайство достоверно;
- Указывается, что при оценке наличия у лица, ищущего убежища, обоснованных опасений стать жертвой преследования, принимающие решения лица должны определить, является ли преследование обоснованно возможным.
- Центральный орган по вопросам убежища обязывается предоставлять надежную, точную и актуальную информацию о стране происхождения, чтобы дать возможность лицам, принимающим решения, оценивать ходатайства, а также проводить начальное и текущее обучение лиц, принимающих решения, необходимым навыкам и знаниям для проведения собеседований и принятия решений, а также обучение по вопросам законодательства о предоставлении убежища;
- Обеспечивается предоставление лицам, ищущим убежища, письменного решения по приемлемости или по существу ходатайства; и
- В случае отклонения или определения неприемлемости ходатайства, центральный орган по вопросам убежища обязывается предоставить решение в письменном виде с изложением фактических и юридических причин и заблаговременно проинформировать искателя убежища о его (ее) праве на апелляцию, а также о применимых сроках и процедурах, что позволит своевременно подготовить и подать апелляцию.

- ▶ [Conclusion No. 8 \(XXVIII\) Determination of refugee status \[Заключение №8 \(XXVIII\) Определение статуса беженца\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1977 г.
- ▶ [Summary of deliberations on credibility assessment in asylum procedures, Expert Roundtable, Budapest, Hungary \[Резюме совещания по вопросам оценки достоверности в процедурах предоставления убежища. Экспертный круглый стол, Будапешт, Венгрия\]](#), УВКБ ООН, 2015 г.
- ▶ [За рамками доказательств: Оценка достоверности в системах предоставления убежища в странах ЕС. Краткая версия доклада](#), УВКБ ООН, 2013 г.
- ▶ [The heart of the matter – Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union \[Суть вопроса – Оценка достоверности в случае обращения детей с ходатайствами о предоставлении убежища в Европейском Союзе\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.

7.8 Ускоренные процедуры

Многие государства ввели ускоренные процедуры для рассмотрения явно носящих характер злоупотребления или явно необоснованных ходатайств, которые в противном случае могли бы перегружать процедуры предоставления убежища в ущерб ходатайствам с вескими основаниями для получения защиты. Исполнительный комитет УВКБ ООН рассмотрел эти вопросы в [Заключении №30 о явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайствах о предоставлении статуса беженца или убежища](#). Кроме того, ускоренные процедуры могут использоваться с целью ускорения рассмотрения явно обоснованных случаев или случаев, когда имеются убедительные причины предоставить защиту.

Термин «ускоренные процедуры» обычно употребляют для обозначения процедуры, которая включает индивидуальную оценку ходатайства о предоставлении статуса беженца по существу, но с сокращением всех или некоторых сроков этого процесса. Это может означать более короткие промежутки времени между регистрацией, собеседованием и вынесением решения. Ускоренные процедуры могут проводиться в сочетании с упрощенными процедурами. Однако, ускоренные процедуры не предполагают упрощения аспектов рассмотрения по существу или собственно процедуры, а также сокращения процедурных гарантий касательно справедливости.

Если можно четко определить и ограничить типы ходатайств, которые могут быть отнесены к явно носящим характер злоупотребления или явно необоснованным, и если предусмотрены соответствующие гарантии, такой подход может служить полезным инструментом

Ускоренные процедуры: Когда их можно использовать?

Ускоренные процедуры **можно использовать** в отношении:

- Ходатайств, в которых приводятся убедительные причины для получения защиты, например, в явно обоснованных случаях и/или в случаях применения презумпции включения, что позволяет быстро принять положительное решение по ходатайству о предоставлении убежища;
- «Явно необоснованных» или явно «носящих характер злоупотребления» ходатайств согласно определению Исполнительного комитета УВКБ ООН, т. е. ходатайств, которые являются «явно мошенническими или не имеют отношения ни к критериям предоставления статуса беженца, изложенным в Конвенции 1951 года, ни к любым другим критериям, обосновывающим предоставление убежища»; и
- Ходатайств, которые поданы лицами из так называемых «безопасных стран происхождения», **но только в том случае**, если лицо, ищущее убежища, имеет эффективную возможность оспорить предположение о безопасности страны в своем конкретном случае (более подробную информацию см. ниже, Безопасная страна происхождения: Как это следует определять?);

... **при условии применения следующих процедурных гарантий**, которые изложены в [Заключении №30](#) Исполнительного комитета УВКБ ООН:

- Как и при рассмотрении всех ходатайств о предоставлении убежища, с искателем убежища должно быть проведено полное личное собеседование высококвалифицированным должностным лицом и, по возможности, должностным лицом органа, уполномоченного определять статус беженца (это означает, что применение ускоренных процедур на этапе оценки приемлемости не целесообразно);
- Явно необоснованный характер ходатайства или то, что ходатайство носит характер злоупотребления, должно быть установлено органом, уполномоченным определять статус беженца; и
- У ищущего убежища лица, по ходатайству которого было принято отрицательное решение, должна быть возможность пересмотра этого решения до получения отказа во въезде на границе или до принудительной высылки за пределы территории государства. Пересмотр может производиться по упрощенному механизму по сравнению с механизмом, действующим в отношении отклоненных ходатайств, которые не считаются явно необоснованными или имеющими характер злоупотребления.

... и когда не следует?

Ускоренные процедуры **не следует использовать**:

- Лишь по той причине, что у ищущего убежища лица нет удостоверения личности или проездных документов либо потому что он (она) использовали поддельные документы, поскольку это само по себе не делает ходатайство носящим характер злоупотребления или мошенническим — скорее все предположения о злоупотреблении следует изучить, чтобы установить их обоснованность (намеренное уничтожение документов, удостоверяющих личность, и отказ от сотрудничества с властями могут поставить под сомнение достоверность его (ее) ходатайства);
- При наличии вопросов исключения или возможной альтернативы бегства или перемещения внутри страны — в таких делах возникают сложные вопросы, что требует проведения полной фактической и правовой оценки дела по существу, а значит их следует рассматривать в рамках обычной процедуры; или
- Если ищущее убежища лицо является ребенком без сопровождения или разлученным с семьей, пережившим травму лицом или по иным причинам находится в особо уязвимом положении — ходатайства таких лиц следует рассматривать по существу в приоритетном порядке в рамках обычной процедуры.

Безопасная страна происхождения: Как это следует определять?

Понятие «безопасная страна происхождения» можно использовать в качестве эффективного инструмента принятия

сопровождения дел искателей убежища, позволяющим ускорить принятие решений в условиях значительной рабочей загруженности.

В случае поступления меньшего количества ходатайств более эффективным вариантом, вероятно, будет сосредоточить усилия на быстром и качественном принятии решений согласно единой процедуре.

- ▶ [Conclusion No. 30 \(XXXIV\) The problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status or asylum \[Заключение №30 \(XXXIV\) Проблема явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1983 г.
- ▶ [Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures \[Рекомендации относительно защиты прав человека при проведении ускоренных процедур предоставления убежища\]](#), Совет Европы, Комитет министров, 2009 г.

решения, но **общая оценка определенных стран происхождения как безопасных** должна:

- Основываться на точной, надежной, объективной и актуальной информации, полученной из ряда источников;
- Осуществляться с учетом ратифицированных международных документов и соответствующего принятого в этой стране законодательства, а также фактического уровня соблюдения прав человека и принципа верховенства права, данных о том, что люди не покидают страну в качестве беженцев, о соблюдении этой страной документов по правам человека и о ее доступности для независимых национальных или международных организаций с целью проверки положения с правами человека;
- Позволять оперативно вносить коррективы, чтобы учесть меняющиеся обстоятельства в странах происхождения, то есть процедура добавления или удаления стран из любого такого перечня должна быть гибкой и прозрачной; и
- Предоставлять каждому искателю убежища эффективную возможность опровержения любого общего предположения о безопасности на основании его (ее) конкретных обстоятельств, а также эффективную возможность перенаправить его (ее) ходатайство для рассмотрения в соответствии с обычной процедурой и в полном объеме. Например, хотя государство в целом может быть безопасным, оно, тем не менее, может быть небезопасным для мужчин и (или) женщин определенного вероисповедания или этнического происхождения, для девочек, которым угрожает опасность калечащих операций на женских половых органах (FGM), для лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендерных лиц или интерсексуалов (ЛГБТИ), для жертв торговли людьми или других лиц.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Ускоренные процедуры для рассмотрения ходатайства по существу

- ✔ Если в законодательстве имеются положения об ускоренных процедурах, парламентариям рекомендуется:
 - Поддерживать включение положений, согласно которым устанавливаются четко определенные ограничения видов ходатайств, которые могут рассматриваться в рамках этих процедур, то есть их следует применять только при рассмотрении явно обоснованных, явно носящих характер злоупотребления и явно необоснованных ходатайств, или ходатайств, которые поданы лицами из безопасных стран происхождения, и не применяться при рассмотрении других категорий ходатайств;
 - Обеспечить, чтобы перечень ходатайств, которые считаются явно необоснованными или носящими характер злоупотребления, ограничивался приведенными в Заключении №30 Исполнительного комитета УВКБ ООН, упомянутом выше;
 - Обеспечить, чтобы продолжительность установленных для этапов процедуры сроков была достаточна, дабы позволить ищущему убежища лицу эффективно подать ходатайство, а принимающему решение органу осуществить надлежащее и полное рассмотрение этого ходатайства; и
 - Обеспечить, чтобы в законодательстве была установлена недопустимость использования ускоренных процедур для принятия решений по вопросам исключения или альтернативы бегства внутри страны, которые требуют полной фактической и юридической оценки дела по существу, или при рассмотрении ходатайств, подаваемых детьми без сопровождения или разлученными с семьей, лицами, пережившими психологическую травму, или другими лицами, которые находятся в особо уязвимом положении.
- ✔ Если в законопроекте и (или) исполнительных нормативных актах содержатся положения о рассмотрении ходатайств искателей убежища из безопасных стран происхождения, в соответствии с ускоренными процедурами, то:
 - Обеспечить, чтобы такие положения предусматривали наличие у каждого искателя убежища эффективной возможности оспорить предположение о безопасности страны в своем конкретном случае, а также возможности перенаправить его (ее) ходатайство для рассмотрения в соответствии с обычной процедурой;
 - Обеспечить, чтобы процедура общей оценки стран происхождения в качестве безопасных основывалась на точной, надежной, объективной и актуальной информации, с учетом не только ратифицированных международных документов и принятых законов, но и их реализации на практике, а также меняющихся обстоятельств в стране происхождения; и
 - Обеспечить, чтобы понятие «безопасная страна происхождения» не использовалось с целью ограничения доступа к процедуре предоставления убежища.

7.9 Повторные ходатайства, отказ от ходатайства или отзыв ходатайства

В целях предотвращения злоупотребления системой убежища можно предусмотреть в законодательном порядке, что **повторные ходатайства**, которые поданы после окончательного отклонения ходатайства по существу, подлежат рассмотрению по ускоренной (или) упрощенной процедуре.

Если дело было надлежащим образом и по существу рассмотрено в юрисдикции (и, например, не было отклонено по основаниям неприемлемости или закрыто после явного или предположительного отзыва предыдущего ходатайства), простое административное решение не принимать ходатайство к рассмотрению, а не повторное рассмотрение ходатайства, будет соответствовать принципу *res judicata*. Это означает, что после рассмотрения дела по существу и вынесения окончательного решения вопрос, как правило, не может повторно рассматриваться в суде.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Повторные ходатайства, отказ от ходатайства или отзыв ходатайства

- ✔ Если в законодательстве предусмотрено, что повторные ходатайства подлежат рассмотрению в соответствии с ускоренными процедурами, парламентариям рекомендуется обеспечить, чтобы это положение применялось только к тем делам, которые были полностью рассмотрены по существу, и чтобы такие дела подлежали предварительному рассмотрению для оценки индивидуального дела на предмет возникновения в нем новых элементов или появления новых доказательств, которые послужат основанием для рассмотрения ходатайства по существу.
- ✔ Если вопрос об отзыве или отказе от ходатайств регламентируется, то парламентариям рекомендуется поддержать положения о том, что отзыв должен приводить только к прекращению процедуры и закрытию дела, а также о том, что возобновление рассмотрения ходатайства возможно без каких-либо ограничений по срокам.

Тем не менее, в таких случаях надлежащая правовая процедура, а также декларативный и перспективный характер определения «беженец» требуют от государств оценить индивидуальные обстоятельства лица, ищущего убежища, чтобы определить:

- Произошли ли какие-либо существенные изменения в индивидуальной ситуации лица, ищущего убежища, и (или) обстоятельствах в стране происхождения, которые могут привести к подаче ходатайства на месте (*sur place*), и
- Имеются ли новые доказательства, которые относятся к первоначальному ходатайству, поддерживают его и служат основанием для рассмотрения по существу нового ходатайства или возобновления рассмотрения первоначального ходатайства.

Могут быть веские причины (стигма, связанная с сексуальным насилием, психологической травмой, и (или) дезинформация), по которым ищущее убежища лицо не раскрыло все соответствующие факты в первоначальном ходатайстве.

Подобная ситуация складывается, если человек подает ходатайство о предоставлении убежища, когда сталкивается с депортацией или высылкой, и его (ее) ходатайство было надлежащим образом рассмотрено и по нему было принято решение. Если лицо сталкивается с депортацией или высылкой по другой причине и подает ходатайство о предоставлении убежища впервые, то такое ходатайство нужно рассматривать в соответствии с обычной или ускоренной процедурой в зависимости от характера ходатайства.

Что касается **лиц, ищущих убежища, которые, как считается, отозвали ходатайство или отказались от него**, ходатайства о предоставлении убежища не следует отклонять лишь потому, что человек не выполнил формальных обязательств, например, нарушил требование оставаться в приемном центре или не явился в органы власти в определенный момент времени.

- Ходатайство о предоставлении статуса беженца может быть явно или предположительно отозвано по целому ряду причин, не обязательно связанных с отсутствием потребностей в защите. Лицо, ищущее убежища, может не выполнять процедурные требования по не зависящим от него (нее) обстоятельствам, либо может существовать другое разумное объяснение его поведению.
- Ограничение срока, в течение которого можно возобновить рассмотрение ходатайства, или отклонение ходатайства при таких обстоятельствах, сопряжено с риском того, что существующие потребности в защите не будут рассмотрены и признаны.

7.10 Апелляции и эффективное средство правовой защиты

Стандарты надлежащей правовой процедуры требуют наличия механизма апелляции или пересмотра для обеспечения справедливого функционирования процедур предоставления убежища и качества решений в первой инстанции. Таким образом, все лица, ищущие убежища, должны иметь право на подачу апелляции или пересмотр отрицательного решения, в том числе отрицательного решения о приемлемости ходатайства, органом, судом или трибуналом, отдельным и не зависимым от органа, принявшего первоначальное решение.

Эффективное средство правовой защиты: Что это?

Чтобы обеспечить наличие у лица, ищущего убежища, эффективного средства правовой защиты в апелляционном производстве, что соответствует международным стандартам в области прав человека, необходимо предусмотреть следующие гарантии:

- Апелляция должен рассматривать орган, суд или трибунал, отличный и независимый от органа, принимающего первоначальное решение;
- Лицу, ищущему убежища, следует незамедлительно обеспечить доступ к услугам переводчиков и к информации о процедурах, а также доступ к юридическим консультациям, которые в случае необходимости предоставляются бесплатно, если бесплатная правовая помощь доступна находящимся в таком же положении гражданам страны;
- Средство правовой защиты должно быть доступно как на практике, так и по закону, что означает, например, что у апелланта должно быть достаточно времени для подготовки и подачи апелляции или что он (она) может подать апелляцию даже находясь под стражей;
- В апелляционном производстве должно допускаться рассмотрение как фактических, так и юридических обстоятельств дела на основе достоверной, точной и актуальной информации;
- Как правило, чтобы дать лицу, ищущему убежища, возможность представить доказательства, а также опросить его по поводу доказательств, представленных на стадии апелляции, должно быть проведено собеседование или слушание по апелляции. При этом собеседование имеет меньшее значение, если ходатайство считается явно необоснованным или носящим характер злоупотребления и личное собеседование уже было проведено высококвалифицированным должностным лицом;
- Тем не менее, собеседование по апелляции, как правило, необходимо, если: (i) отрицательное решение, принятое в первой инстанции, основано на выводах о достоверности, которые не были надлежащим образом рассмотрены во время собеседования или письменной оценки; (ii)

доказательства, представленные лицом, ищущим убежища, и имеющие значение для рассмотрения ходатайства, не были надлежащим образом рассмотрены в ходе собеседования в первой инстанции или в письменной оценке; (iii) представлены новые доказательства, подтверждающие первоначальное ходатайство; (iv) в первой инстанции была нарушена процедурная справедливость (например, из-за ненадлежащего толкования, отказа в предоставлении возможности представить подтверждающие доказательства, неуместного опрашивания, соображений конфиденциальности и т. д.);

- Заявитель должен иметь возможность запросить устное слушание по апелляции, если не предусмотрено его автоматическое проведение, а апелляционный орган должен иметь право проводить слушание по просьбе лица, ищущего убежища, либо по собственному решению;
- Апелляция, в принципе, должна иметь «приостанавливающее действие», то есть лицу, ищущему убежища, следует разрешить оставаться на территории до принятия окончательного решения по апелляции. Учитывая потенциально серьезные последствия ошибочного решения, принятого в первой инстанции, приостанавливающее действие апелляции на отказ в предоставлении убежища является важной гарантией соблюдения принципа *недопущения высылки*; и
- Приостанавливающее действие апелляции должно быть автоматическим. Исключения возможны только в случае явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств, как определено в Заключении №30 Исполнительного комитета УВКБ ООН (см. выше Главу 7.8 Ускоренные процедуры), повторных дел *res judicata* (см. выше Главу 7.9 Повторные ходатайства, отказ от ходатайства или отзыв ходатайства) и решений по распределению ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища в соответствии с двусторонним или многосторонним соглашением (см. выше Главу 7.6 Процедуры определения приемлемости). Даже в этих случаях у апелланта должна быть эффективная возможность ходатайствовать о приостановлении действия первоначального решения.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Апелляции и эффективное средство правовой защиты

- ✔ В целях соблюдения международных стандартов, парламентариям рекомендуется обеспечить, чтобы в законодательстве об апелляционном обжаловании:
 - Был предусмотрен доступ к эффективным средствам правовой защиты для лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены в первой инстанции;
 - Было оговорено, что пересмотр должен проводиться судом или другим независимым органом на основании достоверной, точной и актуальной информации и охватывать как фактические, так и юридические обстоятельства дела;
 - Было оговорено, что ищущим убежища лицам необходимо предоставить информацию о процедурах подачи и рассмотрения апелляции, достаточное время для подачи ходатайства об официальном пересмотре их дел, и им не должно быть запрещено представлять новые доказательства на стадии апелляционного производства;
 - Было оговорено, что в ожидании окончательного решения лицам, ищущим убежища, должно быть разрешено оставаться на территории страны; и
 - Было оговорено, что если приостанавливающее действие апелляции не является автоматическим, то это касается лишь явно необоснованных или гласно характер злоупотребления ходатайств, согласно определению в Заключении № 30 Исполнительного комитета УВКБ ООН, дел *res judicata* и решений по распределению ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища на основании двустороннего или многостороннего соглашения, а также что даже в этих случаях имеется возможность ходатайствовать о приостановлении действия первоначального решения в индивидуальном деле.

потенциальных жертв) торговли людьми, лиц нетрадиционной сексуальной ориентации и/или с отличающейся гендерной идентичностью, людей с физической и психической инвалидностью, лиц без гражданства, представителей этнических и религиозных меньшинств, представителей коренных народов, жертв/пострадавших от пыток, изнасилования или других серьезных форм психологического, физического или сексуального насилия, и лиц, переживших психологические травмы. У таких людей могут быть особые потребности во время процедуры предоставления убежища, и сотрудники органа по вопросам убежища должны знать и учитывать их при рассмотрении ходатайства.

Искатель убежища, в принципе, должен иметь право оставаться на территории страны убежища и не должен быть выдворен, выслан или депортирован до принятия окончательного решения по делу или по вопросу ответственности за рассмотрение дела.

Характер апелляции или пересмотра может значительно отличаться в зависимости от норм административного права, действующих в стране. В большинстве юрисдикций допускается также дополнительный судебный пересмотр, в котором рассматриваются только вопросы права и который может ограничиваться требованием выезда из страны.

7.11 Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища

Европейский суд по правам человека признал искателей убежища [особо обездоленной и уязвимой группой населения, нуждающейся в особой защите](#). Кроме того, среди лиц, ищущих убежища, есть люди, которые еще более уязвимы из-за возраста, гендерной принадлежности или других характеристик, либо вследствие травматического опыта, пережитого ими в стране происхождения или во время бегства, либо в результате сочетания этих факторов.

К особо уязвимым искателям убежища следует отнести детей, детей/подростков без сопровождения и разлученных с семьей, пожилых людей, беременных женщин или девочек, одиноких родителей и несовершеннолетними детьми, жертв (или

Уязвимые лица в процедуре предоставления убежища: Что делать?

Лица, ищущие убежища, могут не знать, что то, что они пережили, или то, что может им угрожать в случае возвращения в страну происхождения, возможно, является основанием для получения статуса беженца. Они могут по-прежнему опасаться лиц, облеченных властью, или неприятия и (или) расправы со стороны их семьи и (или) общины.

Сказанное может быть справедливо и для других искателей убежища, но особенно касается тех, кто оказался в неблагоприятном положении вследствие своего возраста, гендерной принадлежности, социального положения, уровня образования, инвалидности или других обстоятельств. Это также более вероятно, если пережитое лицом, ищущим убежища, не соответствует традиционным формам преследования и (или) если он (она) получили психологическую травму. Лица, ищущие убежища, преследуемые по возрастному или гендерному признаку, т.е. женщины, дети или ищущие убежища лица нетрадиционной сексуальной ориентации и/или с отличающейся гендерной идентичностью, могут ощущать стыд и (или) стигму из-за случившегося с ними.

Все эти факторы означают, что:

- Лицам с особыми потребностями, которые ищут убежища, следует предоставить **информацию на том языке, который они понимают, о процессе и процедурах определения статуса**, об их праве на доступ к этим процедурам, а также юридические консультации на том языке и в той форме, которые они понимают и которые адаптированы к их ситуации, в том числе к их возрасту, гендерной принадлежности, уровню образования, культурной и социальной принадлежности и способности понимания.
- В контексте ходатайств о предоставлении убежища, связанных с гендерной принадлежностью (например, ходатайств, поданных женщинами или ищущими убежища лицами нетрадиционной сексуальной ориентации и/или с отличающейся гендерной идентичностью), особенно

важна **открытая и располагающая обстановка**, в которой искатель убежища может быть уверен в **строгом соблюдении конфиденциальности** касательно его ходатайства (в том числе перед другими членами семьи).

- Лицам, ищущим убежища, следует предоставить **возможность ходатайствовать о проведении собеседования сотрудниками и переводчиками предпочитаемого ими пола**, и власти должны по возможности стараться удовлетворить такие просьбы, с учетом имеющихся ресурсов. Это может способствовать полному раскрытию зачастую деликатной и личной информации в ходатайствах о предоставлении убежища, связанных с гендерной принадлежностью, и таким образом содействовать справедливому и эффективному принятию решений. Аналогичным образом важное значение имеют техники проведения собеседования, учитывающие гендерные и культурные аспекты.
- Чтобы установить доверительные отношения и получить всю необходимую информацию, возможно, **потребуется провести несколько собеседований**, особенно с жертвами сексуального и гендерно-обусловленного насилия или жертвами других форм психологических травм, а также с детьми. В связи с этим сотрудники, которые проводят собеседование, должны учитывать психологические травмы и эмоции заявителей и прекращать собеседование, если оно становится мучительным для лица, ищущего убежища.
- Что касается **неполного раскрытия информации или раскрытия информации на поздних этапах**, включая соответствующую информацию в повторных ходатайствах о предоставлении убежища, следует понимать, что это необязательно свидетельствует об отсутствии достоверности, а скорее является результатом неспособности или нежелания искателя убежища вспоминать и рассказывать обо всей тяжести пережитого преследования или страха и (или), возможно, недопонимания, что его (ее) опыт может быть основанием для статуса беженца.
- Основологающим принципом во всех случаях должно быть уважение **человеческого достоинства** всех лиц, ищущих убежища.

В законодательстве и исполнительных нормативных актах целесообразно выделить эти потребности и изложить меры, которые необходимы, чтобы принять их во внимание.

Необходима **специальная подготовка** для повышения осведомленности и информирования интервьюеров и переводчиков по вопросам уязвимости и особых потребностей искателей убежища, а также их осведомленности о применяемых правовых и процедурных вопросах. Такая подготовка помогает учитывать особые потребности уязвимых лиц, ищущих убежища,

и обеспечивать деликатное и гибкое рассмотрение их ходатайств. Обучение и опыт необходимы, чтобы должностные лица понимали и учитывали культурные или религиозные особенности или личные факторы, например возраст, гендерную принадлежность, социально-экономическое положение и уровень образования. Кроме того, важна специализированная подготовка лиц, принимающих решения, сотрудников, проводящих собеседования, переводчиков, адвокатов и юридических представителей по конкретным аспектам ходатайств о предоставлении статуса беженца, основанных на нетрадиционной сексуальной ориентации и/или отличающейся гендерной идентичности.

Чтобы надлежащим образом оценить ходатайства, подаваемые такими лицами, в **информации о стране происхождения** должны быть учтены возрастные и гендерные аспекты, а не отражен преимущественно опыт взрослых мужчин. В связи с этим в ИСП должна быть представлена информация о ситуации в законодательстве и на практике, а также об опыте женщин, детей, лиц нетрадиционной сексуальной ориентации и с отличающейся гендерной идентичностью и других лиц. Отсутствие такой информации не обязательно означает отсутствие преследования.

В дополнение к этим более общим вопросам в нижеприведенных разделах основное внимание уделяется конкретным потребностям следующих групп лиц, ищущих убежища:

- Дети, в том числе дети без сопровождения и разлученные с семьей;
- Женщины;
- Семьи, ищущие убежища;
- Жертвы пыток и лица, пережившие психологические травмы;
- Лица нетрадиционной сексуальной ориентации и с отличающейся гендерной идентичностью; и
- Лица с инвалидностью.

Когда парламентарии обсуждают и утверждают законодательство или нормативные акты о создании органов по вопросам убежища и правовую базу, в рамках которой они должны действовать, необходимо обеспечить учет специфических потребностей особо уязвимых лиц, ищущих убежища, и выделить ресурсы, достаточные для выполнения этими органами своих обязанностей.

Дети, в том числе дети без сопровождения и разлученные с семьей

В соответствии со статьей 22 Конвенции о правах ребенка (КПР) государства обязаны принять надлежащие меры для обеспечения того, чтобы ребенок, будь то сопровождаемый, без сопровождения или разлученный с семьей, который ходатайствует о признании статуса беженца, получил соответствующую защиту.

Это предполагает создание системы убежища, которая способна принимать во внимание конкретную ситуацию детей, ищущих убежища, как в отношении процедуры, так и по существу. В частности, необходимо принятие законодательства, касающегося надлежащего обращения с детьми без сопровождения и разлученными с семьей, наращивания потенциала и предоставления ресурсов, необходимых для его реализации в соответствии с КПР, другими международными документами в области прав человека и защиты беженцев или с гуманитарными соглашениями.

Дети в процедуре предоставления убежища: Что делать?

По причине юного возраста, зависимости и относительной незрелости детям должны быть предоставлены определенные процедурные и доказательственные гарантии, чтобы обеспечить справедливое принятие решений об определении статуса беженца по их ходатайствам.

Минимальные стандарты обращения с детьми во время процедуры предоставления убежища включают:

- Ходатайства, подаваемые детьми, ищущими убежища, будь то сопровождаемыми или нет, обычно **следует рассматривать в приоритетном порядке в рамках обычной процедуры**, но с сокращением периода ожидания на каждом этапе процедуры предоставления убежища. Следует прилагать все усилия для быстрого и справедливого принятия решения, поскольку у детей зачастую будут специальные потребности в защите и помощи.
- Перед началом процедуры детям необходима информация о ней, представленная в подходящей для детей форме, а также **достаточное количество времени для подготовки** и обдумывания рассказа о пережитом ими, для построения доверительных отношений с их опекуном и другими специалистами и для того, чтобы дети могли почувствовать себя в безопасности.
- Дети, являющиеся основными заявителями в процедуре предоставления убежища, имеют право на надлежащим образом подготовленного **юридического представителя**, способного оказывать помощь ребенку на протяжении всей процедуры.

- Дети имеют право **выражать свои взгляды** и осмысленно участвовать в процедуре: их собственный рассказ о пережитом часто имеет существенное значение для выявления их индивидуальных потребностей в защите. Во многих случаях ребенок будет единственным источником такой информации.
- Создание **безопасных и подходящих для ребенка процедур и условий**, формирующих доверие на всех этапах процесса предоставления убежища и обеспечивающих предоставление детям всей необходимой информации о вариантах выбора и вытекающих из них последствиях на том языке и в той форме, которые дети понимают.
- На разных этапах процедуры необходимо использовать **соответствующие методы коммуникации и техники проведения собеседования**, которые должны учитывать возраст, гендерную принадлежность, культурное происхождение, уровень зрелости и развития ребенка, а также обстоятельства бегства и способ прибытия.
- **Сотрудники, которые проводят собеседование, должны обладать необходимой подготовкой и навыками** для проведения собеседования и правильной оценки надежности и значимости рассказа ребенка.
- **Решения следует сообщать детям на том языке и таким способом, которые они смогут понять.** Детей следует проинформировать о решении лично, в присутствии опекуна, законного представителя и (или) другого лица, оказывающего поддержку ребенку, в благоприятной и не угрожающей среде. Если принято отрицательное решение, то при сообщении его ребенку и объяснении ему возможных последующих шагов необходимо проявлять особую осторожность, чтобы избежать психологического стресса или причинения вреда или хотя бы свести их к минимуму.

Первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка.

Ребенку нельзя отказать во въезде в страну или вернуть его в пункт въезда либо подвергать подробному собеседованию со стороны иммиграционных органов в пункте въезда.

Сразу же после выявления ребенку без сопровождения или разлученному с семьей следует бесплатно назначить независимого квалифицированного представителя или **опекуна** для оказания помощи ему (ей) на всех этапах. Необходимо как можно скорее предпринять усилия, чтобы инициировать розыск и воссоединение с родителями или другими членами семьи, за исключением тех случаев, когда это может подвергнуть родителей или других членов семьи опасности или когда это не отвечает наилучшим интересам ребенка.

Если возраст ребенка вызывает сомнения, то любую **оценку возраста** следует проводить безопасным способом, с учетом детской и гендерной специфики, а также с должным уважением человеческого достоинства, в рамках целостной оценки, которая учитывает как внешний вид, так и психологическую зрелость ребенка. В случае получения неопределенного результата

оцениваемое лицо следует считать ребенком. С лицами, которые утверждают, что они являются детьми, следует временно обращаться как с таковыми до проведения оценки возраста.

« Рекомендует, чтобы государства, УВКБ ООН и другие учреждения и партнеры, работая в тесном сотрудничестве ... разработали национальные процедуры предоставления убежища с учетом детской и гендерной специфики, когда это возможно, ... и процедуры определения статуса УВКБ ООН с адаптированными процедурами, включая соответствующие требования в отношении доказательств, приоритетную обработку дел ищущих убежища детей без сопровождения и разлученных с семьями, квалифицированное бесплатное юридическое или иное представление интересов детей без сопровождения и разлученных с семьями, и рассмотрели возможность применения Конвенции 1951 г. с учетом возрастных и гендерных аспектов посредством признания специфических для детей проявлений и форм преследования, включая вербовку несовершеннолетних, торговлю детьми и калечащие операции на женских половых органах».

Заключение №107 (LVIII) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Дети в зоне риска, 2007 г.

- ▶ [Замечание общего порядка №6 \(2005\): Обращение с детьми без сопровождения и разлученными с семьями за пределами их страны происхождения](#), Комитет ООН по правам ребенка (CRC), 2005 г.
- ▶ [Замечание общего порядка №14 \(2013\) О праве ребенка на уделение первоочередного внимания наилучшему обеспечению его интересов \(ст. 3, п. 1\)](#), Комитет ООН по правам ребенка (CRC), 2013 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №8: Обращения детей за предоставлением убежища согласно статьям 1А \(2\) и 1\(F\) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу 1967 года к ней](#), УВКБ ООН, 2009 г., в частности пп. 65-77
- ▶ [The heart of the matter – Assessing credibility when children apply for asylum in the European Union \[Суть вопроса – Оценка достоверности в случае обращения детей с ходатайством о предоставлении убежища в Европейском Союзе\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.

Женщины

В целях обеспечения равного доступа мужчин и женщин к процедурам предоставления убежища и возможности точного определения потребностей в международной защите государствам необходимо обеспечить, чтобы процедуры предоставления убежища учитывали гендерные аспекты. Кроме того, следует признать, что формы преследования на почве гендерной принадлежности могут послужить основанием для признания статуса беженца (см. Главу 6.4 На кого распространяется определение «беженец»? Принятие подхода, учитывающего возрастные и гендерные аспекты, а также особенности многообразия, к определению статуса беженца), разработать и внедрить процедуры предоставления убежища с учетом гендерных аспектов, чтобы ищущие убежища женщины могли эффективно представить свои ходатайства.

Если женщины, ищущие убежища, сопровождаются родственниками-мужчинами, их следует лично и в понятной для них форме информировать о том, что у них могут быть собственные веские основания для подачи ходатайства и что у них есть право подать независимое ходатайство о предоставлении убежища на любом этапе процедуры. Им следует предоставить возможность обратиться за юридической консультацией до подачи такого ходатайства.

Орган по вопросам убежища должен провести индивидуальное собеседование с женщинами, ищущими убежища, без присутствия членов семьи мужского пола, чтобы обеспечить им возможность представить свое дело. Навыки проведения собеседования с учетом гендерных и культурных аспектов являются ключевыми для возможности раскрытия информации, выявления преследования и обеспечения точной оценки таких ходатайств.

Исполнительный комитет настоятельно призвал государства

« При необходимости назначать квалифицированных сотрудниц для проведения собеседований в ходе процедур по определению статуса беженца и обеспечить женщинам, ищущим убежища, надлежащий доступ к таким процедурам, даже когда их сопровождают члены семей – мужчины».

Заключение №64 (XLI) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1990 г.

► Рекомендации по международной защите №1: Преследование на почве гендерной принадлежности согласно статье 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протоколу к ней 1967 года, УВКБ ООН, 2002 г., в частности, пп. 35-36

Семьи, ищущие убежища

Если убежища ищет семья, то несколько членов семьи, будь то отец, мать, ребенок или другие сопровождающие родственники или иждивенцы, могут представить независимые обоснованные ходатайства о предоставлении статуса беженца. Поэтому, как правило, заявления членов семьи и других иждивенцев всегда должны оцениваться по существу независимо от того, признан ли беженцем основной заявитель.

Если основному заявителю предоставляется защита в качестве беженца, то в интересах сохранения единства семьи лица, признанного беженцем, другим членам нуклеарной семьи и иждивенцам, в принципе, должен быть предоставлен такой же статус. Тот факт, что основной заявитель исключен из сферы защиты беженцев, не влияет на право членов семьи на независимую оценку их ходатайств по существу.

« Исполнительный комитет ... рекомендует оказывать беженцам, ставшим жертвами сексуального насилия, и их семьям надлежащую медицинскую и социально-психологическую помощь, в том числе учитывающие культурные особенности консультативные услуги, и, как правило, считать их нуждающимися в особой заботе со стороны государств и УВКБ ООН касательно помощи и поиска долгосрочных решений».

Заключение №73 (XLIV) (f) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1993 г.

Лица, пережившие насилие, пытки, психологические травмы

В дополнение к упомянутым выше общим моментам, следует предусмотреть механизмы направления на социально-психологическое консультирование и другие дополнительные услуги для жертв/лиц, переживших насилие, пытки или другие травматические события. В качестве наилучшей практики для оказания помощи таким людям на протяжении всего процесса предоставления убежища следует привлекать квалифицированных социально-психологических консультантов.

Лица с различной сексуальной ориентацией и/или гендерной идентичностью

Что касается ищущих убежища лиц различной сексуальной ориентации и/или гендерной идентичностью, то кроме упомянутых выше моментов проводящие собеседование и принимающие решения лица должны сохранять объективный подход, то есть не делать выводов на основе стереотипных, некорректных или неуместных представлений о лицах нетрадиционной сексуальной ориентации и с отличающейся гендерной идентичностью.

Лица, которые проводят собеседование, и переводчики должны избегать выражения, в устной форме или посредством мимики и жестов, каких-либо суждений о сексуальной ориентации, гендерной идентичности, сексуальном поведении или модели отношений лица, ищущего убежища. Они должны использовать лексику, которая не является оскорбительной и демонстрирует положительное отношение к многообразию сексуальной ориентации и гендерной идентичности. Использование ненадлежащей терминологии может помешать искателям убежища объяснить реальную природу своих опасений.

Если лицо ищет убежища в стране, где однополюе отношения криминализированы, то эти законы могут препятствовать его доступу к процедурам предоставления убежища или не позволят человеку упомянуть о своей сексуальной ориентации или гендерной идентичности в ходе собеседования для определения статуса. В таких ситуациях может возникать необходимость непосредственного участия в деле УВКБ ООН, в том числе для определения статуса беженца в соответствии с мандатом организации.

► [Рекомендации по предоставлению международной защиты №9: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с сексуальной ориентацией и \(или\) гендерной идентичностью согласно статье 1А \(2\) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и \(или\) Протоколу к ней 1967 года](#), УВКБ ООН, 2012 г., в частности п.п. 58-61

Лица с ограниченными возможностями

Органы, рассматривающие ходатайства о предоставлении убежища, подаваемые лицами с инвалидностью, должны уважать достоинство и личную независимость таких лиц, а также руководствоваться принципом недопущения дискриминации и принципом участия, которые изложены в [Конвенции о правах инвалидов](#).

Это означает, что в процедурах предоставления убежища следует обеспечить, чтобы ищущие убежища лица с инвалидностью получали соответствующие юридические консультации и поддержку, а также, по мере необходимости, облегченный физический доступ в здания, чтобы они могли эффективно подать и представить свои ходатайства. Лицам с психической инвалидностью или страдающим от психического заболевания, возможно, потребуется сопровождение назначенного опекуна или представителя (кроме юридического представителя), и они могут нуждаться в медицинской или социально-психологической помощи. Как и в случае с ищущими убежища детьми, ходатайства таких лиц, как правило, должны рассматриваться в приоритетном порядке подготовленными и опытными лицами, принимающими решения.

«**Исполнительный комитет ... рекомендует государствам и УВКБ ООН при необходимости обеспечивать, чтобы процедуры определения статуса беженца и все другие соответствующие процедуры были доступны для лиц с инвалидностью и позволяли им в полной мере и на справедливой основе представить их ходатайства при необходимой поддержке**».

[Заключение №110 \(LXI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Беженцы с инвалидностью, 2010 г, п. \(j\).](#)

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Лица с особыми потребностями в процедуре предоставления убежища

- ✔ Парламентариям рекомендуется содействовать включению конкретных мер, направленных на удовлетворение потребностей особо уязвимых лиц, ищущих убежища, в том числе ищущих убежища женщин, лиц, переживших насилие, пытки, психологическую травму, ищущих убежища представителей ЛГБТИ и других лиц. К таким мерам относятся требования о предоставлении искателю убежища информации о процессе и процедурах предоставления убежища, об их праве на доступ к таким процедурам, а также требования о юридических консультациях в той форме и на том языке, который они смогут понять и которые адаптированы к их ситуации, в том числе к их возрасту, уровню образования и какому-либо ограничению возможностей; о предоставлении возможности ищущим убежища женщинам проходить собеседование с опытными сотрудниками и переводчиками женского пола; и о предоставлении членам семьи и иждивенцам основных заявителей права подавать независимое ходатайство о предоставлении убежища и, в соответствующих случаях, быть признанными в качестве беженцев самих по себе.
- ✔ В соответствии со статьей 22 Конвенции о правах ребенка парламентариям рекомендуется обеспечить, чтобы в законодательстве:
 - Рассматривалась ситуация ищущих убежища детей, в том числе детей без сопровождения и разлученных с семьей, были предусмотрены процедурные гарантии, соответствующие потребностям ребенка, и конкретно упоминался принцип «наилучших интересов ребенка»;
 - Было предусмотрено бесплатное назначение независимого квалифицированного опекуна или советника незамедлительно после выявления ребенка без сопровождения или разлученного с семьей, для оказания помощи такому ребенку;
 - Было предусмотрено, что на всех этапах процесса предоставления убежища у детей без сопровождения и разлученных с семьей был достаточно квалифицированный юридический представитель для оказания им помощи в подаче ходатайства о предоставлении убежища. Услуги юридического представителя должны быть предоставлены ребенку бесплатно; и
- Было установлено (если в законодательстве предусмотрены процедуры оценки возраста), что оценка возраста проводится только в тех случаях, когда возраст ребенка вызывает сомнения, в рамках комплексной оценки, учитывающей как внешний вид, так и психологическую зрелость ребенка, на добровольной основе, с учетом детской и гендерной специфики, силами независимых специалистов, обладающих соответствующим опытом, и что в случае сомнений лицо следует считать ребенком.
- ✔ Выступать за включение положений о том, что если основной заявитель отвечает критериям определения беженца, то в соответствии с правом на единство семьи лица, признанного беженцем, членам его (ее) ядерной семьи и иждивенцам обычно следует предоставить такой же статус, за исключением случаев, когда предоставление статуса беженца несовместимо с личным правовым статусом члена семьи или иждивенца (например, одного из супругов, который является гражданином страны убежища).
- ✔ Обеспечить, чтобы согласно законодательству не запрещалось подавать отдельные и независимые ходатайства о предоставлении убежища другим членам семьи или иждивенцам после принятия отрицательного решения по ходатайству основного заявителя, особенно в свете необходимости учитывать преследование на почве гендерной принадлежности и формы причинения вреда, особо касающиеся детей.
- ✔ Выделять ресурсы органам по вопросам убежища, достаточные для обеспечения специализированной подготовки персонала, получения соответствующей информации о стране происхождения и других услуг, необходимых для принятия решений с учетом потребностей особо уязвимых лиц, ищущих убежища, а также их возрастных и гендерных аспектов и особенностей многообразия.
- ✔ Призывать орган по вопросам убежища к изданию, в случае необходимости, рекомендаций, например, о процедурных гарантиях, техниках проведения собеседования и оценки ходатайств, подаваемых детьми, женщинами, жертвами пыток, лицами, пережившими психологическую травму, ищущими убежища представителями ЛГБТИ и другими уязвимыми лицами.

7.12 Признание статуса беженца

Когда лицо, ищущее убежища, признается беженцем, ему (ей) должен быть предоставлен гарантированный законный статус пребывания в стране. Беженцы, как и лица, ищущие убежища, имеют право на получение удостоверений личности. Лица, признанные беженцами, дополнительно имеют право на получение проездных документов.

Гарантированный и долгосрочный статус законного пребывания в стране

Предоставление беженцам как минимум права на законное пребывание, если не права на постоянное проживание, является законной и необходимой мерой, позволяющей государству выполнять свои обязательства согласно Конвенции 1951 года, а беженцам пользоваться правами, предоставленными им в соответствии с этой Конвенцией. Гарантированный статус пребывания также является одной из наиболее эффективных мер, которые могут предпринять государства для содействия интеграции беженцев, их перспективам создания окончательного и постоянного дома и принятия их в качестве полноценных и равноправных членов общества.

Если согласно законодательству государства решают предоставлять ограниченный по времени возобновляемый статус, то статус законного пребывания, предоставляемый лицу после признания статуса беженца, должен быть совместим с формой проживания, которая в конечном счете необходима для натурализации. Это означает, что если лицам, признанным беженцами, не предоставлено право на постоянное проживание, то им, как минимум, должен быть предоставлен статус, который позволит им ходатайствовать о получении права на постоянное проживание до подачи ходатайства о натурализации.

Парламентарии должны иметь в виду, что признание статуса беженца на ограниченное количество лет с последующим его пересмотром не только делает ситуацию беженцев менее стабильной и замедляет их интеграцию, но и требует значительных административных и финансовых ресурсов.

Документы, удостоверяющие личность

Государства-участники Конвенции 1951 года обязаны выдавать удостоверения личности, всем беженцам, которые находятся на их территории (статья 27). Выдача беженцам удостоверений личности, подтверждающих их статус, позволяет им получить доступ к другим услугам и правам и может помочь защитить их от притеснений и *высылки*. Такие документы выдаются всем взрослым беженцам, а также детям-беженцам без сопровождения и разлученным с семьей, поскольку это дает защиту и доступ к правам. (Информацию о ищущих убежища лицах, которые, как и беженцы, имеют право на получение удостоверений личности см. Главу 5.2. Прием ищущих убежища лиц и обращение с ними, Регистрация и идентификация ищущих убежища лиц и беженцев).

Проездные документы

Государства-участники Конвенции 1951 года обязаны выдавать беженцам, пребывающим в стране на законных основаниях, проездные документы для выезда за пределы территории страны, если только этому не препятствуют веские соображения национальной безопасности или охраны общественного порядка (статья 28). В Дополнении к Конвенции приводится дополнительная информация о проездных документах, а в Приложении к Конвенции содержится образец предусмотренного Конвенцией проездного документа.

Выдача беженцам документов, которые называются проездными документами, предусмотренными Конвенцией, помогает им осуществлять свое основное право – покинуть любую страну, в том числе принимающую страну. Это не означает предоставление беженцу гражданства, но, поскольку такие документы признаются другими странами, позволяет им совершать поездки за границу, в том числе на учебу, для поиска работы, на лечение или с целью переселения.

В современных международных стандартах отдается предпочтение выдаче машиночитываемых проездных документов, как установлено Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) в Приложении 9 к Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция). Машиночитываемые проездные документы облегчают международные поездки беженцев и являются более защищенными и сложнее поддаются изменениям или подделке. Электронные или биометрические проездные документы обеспечивают еще более высокие стандарты безопасности.

С 2016 года новые стандарты ИКАО обязательны для всех проездных документов. УВКБ ООН и ИКАО совместно издали [Руководство по выдаче машиночитываемых проездных документов беженцам и лицам без гражданства](#).

УВКБ ООН и ИКАО рекомендуют государствам включать в свои национальные законы об убежище, беженцах, иммиграции и (или) гражданстве, личное право беженцев, законно пребывающих на их территории, на получение машиночитываемого проездного документа. Многие государства уже сделали это. Хотя, в идеале, такое право должно содержаться в акте национального парламента, более подробные положения о стандартах и процедурных вопросах могут быть рассмотрены в административных нормативных актах. Вопросы, требующие регулирования, изложены в совместном документе УВКБ ООН / ИКАО.

Государства-участники также обязаны выдавать **документы или удостоверения** беженцам, которые из-за своего статуса не могут получить их в своих национальных органах власти (статья 25). Все взимаемые сборы должны быть умеренными и соразмерными сборам, взимаемым за аналогичные услуги с граждан страны. Своевременная регистрация рождений, браков и разводов, а также выдача связанных с этими фактами документов может иметь особое значение для прав являющихся беженцами женщин и детей.

- ▶ [Conclusions No. 35 \(XXXV\) Identity documents for refugees \[Заключение № 35 \(XXXV\) Удостоверения личности для беженцев\]](#) и [No. 49 \(XXXVIII\) Travel documents for refugees \[Заключение № 49 \(XXXVIII\) Проездные документы для беженцев\]](#), а также No. 114 (LXVIII) Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1984 г., 1987 г. и 2017 г.
- ▶ [Руководство по выдаче машиночитываемых проездных документов, предусмотренных Конвенцией 1951 года, беженцам и лицам без гражданства](#), УВКБ ООН и Международная организация гражданской авиации (ICAO), 2017 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Признание статуса беженца

В законодательстве должно предусматриваться, что признанным беженцами лицам должно быть предоставлено право на законное пребывание в стране, выданы удостоверяющие личность документы (как и лицам, ищущим убежища), а также проездные документы. С этой целью парламентариям рекомендуется:

✔ Что касается **статуса законного пребывания**, обеспечить:

- Наличие положения о том, что после признания ищущего убежища лица беженцем ему (ей) должен быть предоставлен гарантированный статус законного пребывания, предпочтительно постоянного пребывания; и что если беженцам не предоставляется право на постоянное проживание, то им, как минимум, должен быть предоставлен статус, который позволит им ходатайствовать о получении права на постоянное проживание до подачи ходатайства о натурализации.

✔ Что касается **документов, удостоверяющих личность**, обеспечить:

- Наличие положений о выдаче ищущим убежища лицам и беженцам индивидуальных удостоверений личности, подтверждающих их статус. В отношении лиц, признанных беженцами, это также можно осуществить посредством выдачи всем беженцам проездных документов в соответствии со статьей 27 Конвенции 1951 года.
- Чтобы такие документы, удостоверяющие личность, также выдавались членам семьи, признанным беженцами на основании производного статуса (или, в случае ищущих убежища лиц, членам семьи основного заявителя);
- Чтобы используемый формат документов не допускал злоупотребления и позволял соответствующим органам убедиться в том, что использующее документ лицо фактически является тем человеком, которому он было выдан. В качестве передовой практики документы, выдаваемые беженцам, должны быть схожими по форме и по сроку действия с теми, которые выдаются постоянным жителям, поскольку зачастую это облегчает доступ к услугам и правам;

✔ Что касается **проездных документов**, обеспечить:

- Наличие положений о выдаче проездных документов лицам, признанным беженцами (в том числе на основании производного статуса) в соответствии со статьей 28 Конвенции 1951 года и правилами, регулирующими выдачу, срок действия и возобновление проездных документов, предусмотренных Конвенцией, которые содержатся в Приложении к Конвенции 1951 года;
- Чтобы какие-либо сборы, взимаемые за выдачу документов, не превышали минимальный размер сборов за выдачу национальных паспортов (см. Дополнение к Конвенции 1951 года, пункт 3) — один из способов сократить административные процедуры и стоимость изготовления проездных документов заключается в том, чтобы предусмотреть выдачу документов с более длительным сроком действия; и
- Чтобы национальные законы об убежище, беженцах, иммиграции и (или) гражданстве были адаптированы (если это еще не сделано) для обеспечения выдачи беженцам, пребывающим в стране на законных основаниях, машиночитываемых проездных документов, дабы это соответствовало общепринятым стандартам и позволило беженцам пользоваться свободой передвижения и выезжать за границу.

7.13 Аннулирование, лишение и прекращение статуса беженца

Лицо, признанное беженцем (будь то государством согласно Конвенции 1951 года и (или) УВКБ ООН в качестве мандатного беженца), может утратить статус беженца только при определенных условиях. Статус беженца может быть отозван только на основании его аннулирования, лишения либо при выполнении условий для прекращения статуса беженца.

Аннулирование и лишение статуса беженца

Аннулирование статуса беженца является оправданным, когда становится известно, что лицо было признано беженцем, даже если он (она) на тот момент не отвечали критериям статуса беженца. Это могло произойти, потому что не были выполнены критерии включения или потому что следовало применить положения об исключении. Решение о предоставлении статуса беженца могло быть ошибочным, потому что лицо преднамеренно исказило или скрыло существенные факты в целях получения статуса беженца, а также в случаях неправомерных действий, например взяточничества, или из-за ошибки органа, принимающего решение.

В большинстве правовых систем, будь то гражданские системы или системы общего права, в общем административном законодательстве предусматриваются условия пересмотра решения, которое стало окончательным. В зависимости от причин вынесения ошибочного решения временные рамки могут быть ограничены. Также зачастую применимы общие правовые принципы, согласно которым необходимо рассматривать соразмерность мер и соблюдать «приобретенные права». Хотя это прямо не предусмотрено в Конвенции 1951 года, аннулирование согласуется с международным законодательством о беженцах, при условии, что в рамках процедур, предусматривающих соответствующие гарантии, будет установлено, что на момент принятия первоначального решения соответствующее лицо не отвечало критериям статуса беженца.

В таких случаях лицо, статус беженца которого аннулирован в связи с его (ее) несоответствием квалификационным критериям на момент первоначального признания статуса беженца, может иметь обоснованные опасения стать жертвой преследования, связанного с указанными в Конвенции 1951 года основаниями, во время процедур аннулирования. Поэтому такому лицу должен быть предоставлен доступ к процедуре определения того, соответствует ли он (она) критериям статуса беженца в настоящее время, в рамках процедуры аннулирования либо в рамках отдельных процедур, в зависимости от действующей правовой системы.

Лишение статуса беженца уместно, если после признания беженцем лицо участвует в совершении деяний, подпадающих под действие статьи 1F(a) или 1F(c) Конвенции 1951 года, конечно, при условии выполнения всех критериев для применения одного или обоих положений об исключении.

Аннулирование, лишение: В чем разница?

Аннулирование – термин, используемый УВКБ ООН для обозначения решения о недействительности признания статуса беженца, который не должен был быть предоставлен изначально. Аннулирование относится к окончательным решениям, то есть не подлежащим более обжалованию или пересмотру. Вследствие аннулирования статус беженца становится недействительным с момента вынесения первоначального решения (*ab initio* или *ex tunc* – с начала или с того момента).

Лишение – отзыв статуса беженца в ситуациях, когда после признания беженцем лицо принимает участие в совершении деяний, подпадающих под действие статьи 1F(a) или 1F(c) Конвенции 1951 года. Это решение действительно на будущее (*ex nunc* – с этого момента).

Аннулирование и лишение: Необходимые процедурные гарантии

Решение об аннулировании или лишении статуса беженца принимается исключительно на индивидуальной основе. Беженцу, статус которого может быть аннулирован или которого могут лишить его статуса, следует:

- Предоставить информацию о характере разбирательства и о доказательствах, на основании которых предполагается аннулирование или лишение статуса;
- Предоставить возможность опровергнуть любые заявленные органами власти утверждения о мошенничестве или других неправомерных действиях;
- Предоставить помощь переводчика, в случае необходимости, и разрешение воспользоваться услугами юридического консультанта; и
- Предоставить право на апелляцию или пересмотр такого решения другим лицом или коллегией в другом составе,

отличном от принявшего первоначальное решение, — в ходе апелляционного производства или пересмотра должна быть возможность оценить как юридические, так и фактические обстоятельства дела. Апелляция или пересмотр должны иметь приостанавливающее действие.

Статус беженца сохраняется до принятия окончательного решения об аннулировании или лишении статуса.

Аннулирование и лишение статуса беженца не следует путать с высылкой согласно статье 32 Конвенции 1951 года или с утратой защиты от *высылки* согласно статье 33(2), как описано ранее в Главе 4.2 — Допуск на территорию и объем обязательства по *недопущению высылки*. Ни в одной из названных статей Конвенции не предусматривается утрата статуса беженца лицом, которое на момент первоначального определения статуса отвечало критериям статуса беженца, указанным в Конвенции 1951 года.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Аннулирование и лишение статуса беженца

- ✔ Если согласно законодательству допускается рассмотрение властями аннулирования статуса беженца, парламентариям рекомендуется обеспечить, чтобы:
 - Существенные основания для аннулирования соответствовали международному законодательству о беженцах, в процедуре аннулирования были предусмотрены изложенные выше процедурные гарантии, рассматривались и принимались во внимание как вопросы соразмерности, так и ранее приобретенные права конкретного беженца, в том числе связи, установленные беженцем в этой стране; и
 - Лицу, статус беженца которого аннулируется, предоставлялся доступ к процедуре определения того, соответствует ли он (она) критериям статуса беженца в настоящее время, в рамках процедуры

аннулирования либо в рамках отдельных процедур, в зависимости от действующей правовой системы.

- ✔ Если в законодательстве содержатся положения о лишении статуса беженца лиц, совершивших определенные действия после их признания в качестве беженцев, обеспечить, чтобы такое лишение статуса беженца рассматривалось только в тех случаях, когда лицо участвует в совершении деяний, которые подпадают под сферу действия статьи 1F(a) или 1F(c) Конвенции 1951 года и не включают действия, описанные в статье 1F(b) или статье 33(2) Конвенции, а также чтобы лишение лица статуса беженца не влияло на статус беженца членов его семьи.
- ✔ Обеспечить, чтобы согласно законодательству требовалось проинформировать беженца о причине аннулирования или лишения его статуса и предусматривалась возможность оспорить это решение, предпочтительно в органе, ответственном за определение статуса беженца, с возможностью подачи в вышестоящий орган апелляции, имеющей приостанавливающее действие.

► *Комментарий к вопросу об аннулировании статуса беженца, УВКБ ООН, 2004 г.*

Прекращение статуса беженца

Признание статуса беженца не ограничено во времени. Статус беженца прекращается только в том случае, когда выполняются так называемые «положения о прекращении» (согласно статье 1С Конвенции 1951 года и пунктов 4 (а) – (е) Конвенции ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке). В положениях о прекращении изложены условия, при которых беженец перестает быть беженцем; они основаны на соображениях о том, что не следует поддерживать международную защиту в тех случаях, когда она больше не нужна или не оправдана.

Таким образом, статус беженца должен сохраняться, если только беженец не подпадает под одно из положений о прекращении. Это связано с необходимостью предоставить беженцам гарантии, что их статус не будет подвергаться постоянному пересмотру в свете временных изменений (не фундаментального характера) в ситуации, сложившейся в их стране происхождения.

Если государство желает применить положения об условиях прекращения, на страну убежища возлагается обязанность доказать, что в стране происхождения произошли фундаментальные, стабильные и длительные изменения и что уместно применить статью 1С(5) или (б). В некоторых случаях определенные группы беженцев должны быть исключены из сферы применения общих положений о прекращении, поскольку они по-прежнему подвергаются риску преследования.

« Государства должны тщательно оценивать фундаментальный характер изменений в стране гражданской принадлежности или происхождения, в том числе общую ситуацию в области прав человека, а также конкретную причину опасений преследования, чтобы объективным и поддающимся проверке способом убедиться в том, что ситуация, обосновывающая предоставление статуса беженца, более не существует; ... важнейшим элементом такой оценки, проводимой государствами, является фундаментальный, стабильный и долговременный характер изменений, и здесь необходимо использовать соответствующую информацию, получаемую также и от соответствующих специализированных органов, в частности от УВКБ ООН».

[Заключение №69 \(XLI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Прекращение статуса, 1992 г., п.\(а\).](#)

Даже если обстоятельства в общем изменились в такой степени, что более нет необходимости в статусе беженца, конкретные обстоятельства в отдельных случаях могут служить основанием

Статус беженца: Когда он прекращается?

В соответствии со статьей 1С Конвенции 1951 года статус беженца может быть прекращен в результате действий беженца (содержащихся в подпунктах 1-4) либо вследствие фундаментальных изменений объективных обстоятельств в стране происхождения, на основании которых был признан статус беженца (подпункты 5 и 6).

Первые четыре из шести положений о прекращении отражают изменения личной ситуации в результате действий беженца, который:

1. Добровольно повторно воспользовался защитой страны своей гражданской принадлежности;
2. Добровольно повторно приобрел свое гражданство;
3. Приобрел новое гражданство; и
4. Добровольно вновь обосновался в стране, в которой опасался преследования.

Последние два положения о прекращении, статья 1С(5) и (6), основаны на соображениях о том, что международная защита более не оправдана в связи с изменениями в стране, в которой лицо опасалось преследования, поскольку более не существует причин, по которым такое лицо стало беженцем. Эти положения называются «положения об условиях прекращения».

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Прекращение статуса беженца

- ✔ Поскольку перечень оснований для прекращения в статье 1С Конвенции 1951 года и статье 1, пункт 4 (а) – (е) Конвенции ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке являются исчерпывающим, то для обеспечения соблюдения международно-правовых стандартов в отношении прекращения статуса беженца парламентариям рекомендуется воспроизвести точную формулировку положений о прекращении Конвенции 1951 года и, в соответствующих случаях, Конвенция ОАЕ 1969 года, а также обеспечить, чтобы в законодательство не были включены дополнительные основания для прекращения.
- ✔ Если прекращение статуса беженца предусмотрено на основании статьи I(4)(g) Конвенции ОАЕ, когда лица занимаются подрывной деятельностью в значении статьи III(2), парламентариям рекомендуется указать, что такие положения должны быть истолкованы в рамках статьи 1F Конвенции 1951 года и в отношении этих положений должны применяться те же стандарты.

В соответствии с международными стандартами парламентариям также рекомендуется:

- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве было предусмотрено неприменение положений о прекращении к беженцам, которые могут привести убедительные

причины, вытекающие из предыдущего преследования, для отказа вернуться в свою страну гражданской принадлежности или предыдущего обычного проживания.

- ✔ Обеспечить, чтобы второй абзац статей 1С (5) и 1С (6) касательно «убедительных причин» также применялся к беженцам согласно статье 1А (2), поскольку это общий гуманитарный принцип, который в настоящее время глубоко закрепился в практике государств.
- ✔ Обеспечить, чтобы согласно законодательству предусматривалось требование проинформировать беженца о причине прекращения его статуса и ему (ей) предоставлялась возможность оспорить это решение, предпочтительно в органе, ответственном за определение статуса беженца, с возможностью подачи в вышестоящий орган апелляции, имеющей приостанавливающее действие.
- ✔ Если согласно внутреннему законодательству предусматриваются основания для прекращения вспомогательных форм защиты, обеспечить, чтобы эти положения по сути соответствовали параметрам Статьи 1С Конвенции 1951 года, в том числе в отношении исключения из статьи 1С(5) и (6) Конвенции 1951 года по «убедительным причинам», которые в равной степени применяются к прекращению вспомогательной защиты.
- ✔ Выступать за включение в законодательство положений, согласно которым власти должны консультироваться с УВКБ ООН в случае рассмотрения применения положений о прекращении.

для продолжения международной защиты. Поэтому у всех беженцев, которых затронуло общее прекращение статуса, должна быть возможность (по запросу) пересмотра такого ходатайства в их деле на предмет оснований для предоставления международной защиты, имеющих значение для их индивидуального дела.

Оба положения об условиях прекращения позволяют беженцу отказаться вновь воспользоваться защитой страны происхождения, ссылаясь на «убедительные причины, вытекающие из предыдущего преследования». Это исключение должно распространяться на случаи, когда беженцы или члены их семей пострадали от жестоких форм преследования и поэтому нельзя ожидать их возвращения в страну происхождения или предыдущего обычного проживания.

Кроме того, Исполнительный комитет УВКБ ООН в Заключении №69 рекомендует, чтобы государства рассматривали «вопрос о необходимых мерах» в отношении лиц «от которых нельзя ожидать выезда из страны убежища в силу их длительного пребывания в ней, которое привело к установлению прочных семейных, социальных и экономических связей».

- ▶ [Conclusion No. 69 \(XLIII\) Cessation of status \[Заключение №69 \(XLIII\) Прекращение статуса\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1992 г.
- ▶ [Рекомендации по предоставлению международной защиты №3: Прекращение статуса беженца в соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 1С Конвенции о статусе беженцев 1951 года \(положения «об условиях прекращения»\)](#), УВКБ ООН, 2003 г.

7.14 Лица, признанные не нуждающимися в международной защите

Когда в рамках справедливой процедуры было принято окончательное решение о том, что ищущее убежища лицо не нуждается в международной защите, и когда у него (нее) нет убедительных гуманитарных причин оставаться в принимающей стране, у таких лиц есть два варианта: вернуться в страну происхождения либо искать альтернативные возможности легальной миграции, например, урегулирование статуса. Поскольку второй вариант, как правило, доступен только лицам из определенных категорий или при определенных обстоятельствах, в зависимости от национального законодательства, основное внимание в этом разделе уделяется возвращению.

Содействие добровольному возвращению: Что делать?

Если лица, не имеющие права оставаться в принимающей стране, могут вернуться домой добровольно, то с большей вероятностью можно ожидать, что возвращение окажется устойчивым. Добровольность помогает обеспечить безопасное и достойное возвращение, более эффективное с точки зрения затрат со стороны возвращающего государства.

Передовая практика поощрения и поддержки добровольного и устойчивого возвращения включает предоставление информации и консультирование по вариантам возвращения и обстоятельствам в стране происхождения; предоставление транспорта, реинтеграцию и (или) помощь после возвращения; а также мониторинг ситуации после возвращения.

Во всех случаях возвращения следует соблюдать принцип недопущению высылки. Поэтому необходимо наличие надлежащих гарантий для оценки новых или неизученных рисков, например в ситуации, когда у находящихся в процедуре возвращения лиц, возможно, не было доступа к процедурам предоставления убежища, а также в ситуации, когда такой доступ у них был, но в стране происхождения возникли новые риски. Для обеспечения этих гарантий государства приняли два различных подхода: повторное направление на процедуры предоставления убежища

или создание отдельного процесса для изучения рисков в рамках процедуры возвращения, например оценка риска до высылки в **Канаде** (см. ниже). Обеспокоенность в связи с тем, что некоторые репатрианты могут злоупотреблять таким процессом, чтобы продлить свое пребывание в принимающей стране, лучше всего разрешить с помощью эффективных процедурных механизмов и механизмов сопровождения дел.

В случае **лиц с особыми потребностями** необходимо определить, будет ли им доступна соответствующая помощь в процессе возвращения и реинтеграции. Недоступность такой помощи может препятствовать возвращению лица в страну происхождения. Лица, ставшие жертвами торговли людьми, которые признаны не нуждающимися в международной защите, могут, например, по-прежнему нуждаться в медицинской и психологической помощи и специальной поддержке в процессе реинтеграции, чтобы повторно не оказаться жертвами торговцев людьми. В тех случаях, когда лицам без гражданства разрешается возвращаться в страну обычного проживания, им может потребоваться помощь в реинтеграции.

Международная организация по миграции (МОМ) может быть важным партнером правительств применительно к программам помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (AVRR).

Двадцать руководящих принципов касательно принудительного возвращения

Комитет министров Совета Европы в 2005 году принял [Twenty guidelines on forced return \[Двадцать руководящих принципов касательно принудительного возвращения\]](#), которыми должны руководствоваться национальные органы власти, ответственные за возвращение иностранцев. Вкратце они призывают власти к следующим действиям:

- 1. Содействовать добровольному возвращению**, отдавая ему предпочтение перед принудительным возвращением.
- 2. Принимать постановление о выдворении** только выполняя решение, вынесенное в соответствии с законом и при принятии которого была рассмотрена вся соответствующая доступная информация, определено, что возвращение не нарушит принципа *недопущения высылки*; что возвращение соразмерно и преследует правомерную цель; и, в случае ребенка, определено, что учтены наилучшие интересы ребенка и что власти принимающего государства убеждены в возвращении ребенка члену семьи, назначенному опекуну или в соответствующий центр приема в государстве возвращения; что государство возвращения повторно допустит репатрианта, и если ему (ей) не будет разрешен повторный въезд в государство возвращения, то принимающее государство примет его (ее) обратно.
- 3.** Не допускать **коллективной высылки**, посредством вынесения постановления о выдворении только по результатам обоснованного и объективного рассмотрения дела каждого человека с учетом конкретных обстоятельств каждого дела.
- 4.** Обеспечить **уведомление** письменной форме **касательно принятия постановления о выдворении** соответствующего лица, непосредственно или через его (ее) уполномоченного представителя, и предоставить адресату объяснение постановления на том языке, который он (она) понимает. В постановлении должны быть указаны фактические и юридические основания, доступные средства правовой защиты, как имеющиеся, так и не имеющиеся приостанавливающего действия, а также сроки использования таких средств защиты.
- 5.** Предусмотреть **эффективное средство правовой защиты в отношении постановления о выдворении** в компетентном, беспристрастном и независимом учреждении или органе, обладающем

полномочиями для пересмотра постановления о выдворении, включая возможность временного приостановления его исполнения, а также обеспечить соответствующие процедурные гарантии.

- 6.** Постановление о **содержании под стражей в ожидании выдворения** с целью обеспечить выполнение постановления о выдворении выносится только, если это делается в соответствии с предусмотренной законом процедурой и если после тщательного рассмотрения необходимости лишения свободы в каждом индивидуальном случае власти принимающего государства пришли к выводу, что выполнение постановления о выдворении не может быть обеспечено столь же эффективно с использованием мер, не связанных с лишением свободы.
- 7. Если механизмы выдворения приостановлены или не выполнены с должной осмотрительностью, репатрианта следует освободить.**
- 8.** Обеспечить **минимальный период содержания под стражей в ожидании выдворения** и пересматривать необходимость содержания под стражей с разумной периодичностью.
- 9.** Обеспечить доступное **судебное средство правовой защиты в отношении содержания под стражей**, в котором доступна правовая помощь, а суд быстро определяет законность содержания лица под стражей и обеспечивает немедленное освобождение, если в результате обжалования задержание будет признано незаконным.
- 10.** Обеспечить **условия содержания под стражей в ожидании выдворения** в специально предназначенных для этой цели учреждениях, укомплектованных персоналом соответствующей квалификации, с надлежащими материальными условиями и доступом к адвокатам, врачам, НПО, членам семей и УВКБ ООН.
- 11. Содержание детей под стражей допускается исключительно в качестве крайней меры и в течение кратчайшего соответствующего периода времени.**
- 12. Сотрудничать с другими государствами по вопросу реадмиссии** в целях содействия возвращению иностранцев, которые пребывают в принимающем государстве нелегально, в то же время обеспечивая, чтобы обмен информацией между органами принимающего

государства и государства возвращения не подвергал опасности репатрианта или его родственников по возвращении, в частности, не передавая информацию, касающуюся ходатайства о предоставлении убежища. (Дополнительную информацию о применимых стандартах и принципах обеспечения конфиденциальности см. Главу 7.4 Обеспечение конфиденциальности в соответствии с принципами и стандартами защиты данных).

13. Обеспечивать соблюдение **государствами своих обязательств**, в том числе обязательств государства происхождения согласно международному праву в отношении реадмиссии собственных граждан без формальностей, задержек или препятствий.
14. Не допускать произвольного лишения лица его (или) ее гражданской принадлежности, в частности, когда это приведет к ситуации **безгражданства**.
15. Стремиться к **сотрудничеству с репатриантами** на всех этапах процесса выдворения по выполнению ими обязательства покинуть страну, чтобы ограничить применение силы, в частности, заранее предоставляя информацию о механизмах выдворения и сообщая информацию, предоставленную властям государства возвращения, давая лицу возможность подготовиться к возвращению, установив необходимые контакты в принимающем государстве и государстве возвращения, а также, в случае необходимости, забрать личное имущество, что будет способствовать возвращению с достоинством.
16. Удостовериться в **готовности к поездке** и провести **медицинский осмотр** всех репатриантов перед выдворением, если известно об их заболевании, если им

требуется лечение или если предусмотрено использование методов сдерживания. Лица не подлежат выдворению, пока они не будут готовы к совершению поездки по состоянию здоровья.

17. Уважать **достоинство** репатрианта, обеспечивая в то же время **безопасность** других пассажиров, членов экипажа или самого репатрианта. Выдворение репатрианта может быть прервано, если его продолжение создаст угрозу безопасности.
18. Удостовериться в том, что **сопровождающий персонал** тщательно отобран и прошел соответствующую подготовку, включая надлежащее использование методов сдерживания.
19. Использовать только те **средства сдерживания**, которые строго соразмерны фактическому или разумно ожидаемому сопротивлению репатрианта с целью обеспечения над ним (ней) контроля. Не использовать методы сдерживания и меры принуждения, применение которых может привести к частичному или полному перекрытию дыхательных путей или принудительному удержанию репатрианта в положении, в котором он (она) подвергается риску асфиксии.
20. Внедрить эффективную **систему мониторинга принудительных возвращений** и в полном объеме документально фиксировать операцию принудительного возвращения, в частности любые значительные инциденты или любые методы сдерживания, используемые в ходе операции. Если репатриант подает жалобу на предполагаемое жестокое обращение во время операции, обеспечить проведение эффективного и независимого расследования в разумные сроки.

Обеспечение эффективного и действенного выхода для лиц, которые не являются беженцами и не имеют права на иные формы международной защиты, является важнейшей задачей для обеспечения целостности национальных систем убежища. Это также важно для поддержания общественного доверия к системе убежища, контроля нелегальной миграции и предотвращения незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми.

Если государства заключают **соглашения о реадмиссии**, они должны быть сформулированы и реализованы в соответствии с обязательствами государств согласно международному законодательству о беженцах и международному законодательству о правах человека. Это предусматривает, например, что в таких соглашениях прямо подтверждается, что они осуществляются при условии соблюдения принципа *недопущению высылки* и что они не применяются к лицам, ищущим убежища. В этих соглашениях также следует предусмотреть, что в отношении каждого человека, чье возвращение планируется, должна быть проведена

индивидуальная оценка законности и уместности реадмиссии с учетом принципа единства семьи, особых потребностей отдельных лиц и необходимости первоочередного обеспечения наилучших интересов ребенка. Кроме того, соглашения о реадмиссии должны предусматривать процедурные гарантии, в том числе четкие инструкции для сотрудников пограничных служб и обеспечение доступа к услугам переводчиков на границах.

« Возвращение лиц, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены после полного и справедливого слушания, а также нелегальных мигрантов должно осуществляться безопасным и гуманным способом в соответствии с принципом недопущения высылки и принципом запрещения пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, а также с соблюдением наилучших интересов ребенка и права на уважение частной и семейной жизни».

Декларация по результатам общих прений о настоятельной необходимости более справедливой, разумной и гуманной миграции, 133-я ассамблея МПС, Женева, 2015 г.

« Исполнительный комитет ... вновь подтверждает, что возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, должно осуществляться на гуманной основе при полном уважении прав человека и человеческого достоинства и что сила, если она требуется, должна быть соразмерна необходимости и применяться в порядке, соответствующем законодательству о правах человека; а также подчеркивает, что во всех действиях, предпринятых в отношении детей, первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов ребенка».

Заключение №96 (LIV) Исполнительного комитета УВКБ ООН о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, 2003 г., п. (с).

Практика государств:

Оценка риска высылки до возвращения. В **Канаде** до выдворения из страны лиц определенных категорий власти проводят оценку риска высылки (PRRA), чтобы обеспечить выполнение страной своих обязательств по недопущению высылки. Каждый человек, в отношении которого вынесено постановление о выдворении, в том числе искатели убежища, которым не было предоставлено убежище и которые опасаются преследования по возвращении, может обратиться с просьбой о PRRA. В ходе PRRA оценивается риск преследования, риск применения пыток, угроза жизни или риск подвергнуться жестокому и нестандартному обращению или наказанию.

- ▶ Conclusion No. 96 (LIV) on the return of persons found not to be in need of international protection [Заключение №96 (LIV) о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите], Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2003 г.
- ▶ Twenty guidelines on forced return [Двадцать руководящих принципов касательно принудительного возвращения], Комитет министров Совета Европы, 2005 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите

Чтобы обеспечить соблюдение на постоянной основе стандартов международного права и стандартов в области прав человека по отношению к лицам, не признанным беженцами, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Поддерживать преимущественно добровольное, а не принудительное возвращение лиц, в отношении которых по результатам справедливой процедуры вынесено окончательное решение о том, что они не нуждаются в международной защите, при отсутствии у них убедительных гуманитарных причин остаться в стране, в том числе посредством обеспечения предоставления информации и консультирования каждому человеку касательно вариантов возвращения и обстоятельств в стране происхождения; выделения средств для предоставления помощи с транспортировкой, реинтеграцией, а также помощи и мониторинга после возвращения.
- ✔ Чтобы обеспечить соблюдение принципа *недопущения высылки* в ходе возвращения, поддержать включение в законодательство соответствующих гарантий для оценки новых или неизученных рисков, независимо от того, предполагает ли это повторное направление на процедуры предоставления убежища или создание отдельного процесса для изучения этих рисков в рамках процедуры возвращения.
- ✔ Чтобы обеспечить, что особые потребности сталкивающихся с возвращением людей учтены должным образом, обеспечить, чтобы в законодательстве была предусмотрена оценка таких потребностей и чтобы возвращение не осуществлялось при отсутствии надлежащим образом адаптированной помощи.
- ✔ Содействовать включению в соглашения о реадмиссии положений, согласно которым их реализация должна осуществляться в соответствии с международным законодательством о беженцах и международным законодательством о правах человека, в частности, включению прямого заявления об их осуществлении при условии соблюдения принципа *недопущения высылки* и об их неприменении по отношению к искателям убежища. Кроме того, в них следует предусмотреть, что в отношении каждого человека, чье возвращение планируется, должна быть проведена индивидуальная оценка законности и уместности реадмиссии с учетом принципа единства семьи, особых потребностей отдельных лиц и необходимости первоочередного обеспечения наилучших интересов ребенка. В таких соглашениях должны содержаться процедурные гарантии, в том числе четкие инструкции для сотрудников пограничных служб и обеспечение доступа к услугам переводчиков на границах.
- ✔ Если невозможно добровольное возвращение лиц, в отношении которых в ходе справедливой процедуры вынесено окончательное решение о том, что они не нуждаются в международной защите, и предусматривается их принудительное возвращение, обеспечить наличие и соблюдение указанных выше гарантий.
- ✔ Содействовать осуществлению мониторинга реадмиссии возвращенных лиц, чтобы обеспечить гуманное, упорядоченное и достойное осуществление процесса реадмиссии.

Глава 8

Соблюдение прав и уважение достоинства беженцев



© UNHCR / Adam Dean

8.1 Введение

Беженцы имеют право не только на защиту от высылки (*refoulement*). В соответствии с Конвенцией 1951 года и международным законодательством о правах человека они также имеют ряд других прав.

Однако нельзя рассматривать права беженцев не учитывая условия, в которых живут беженцы. Некоторым беженцам официально предоставляется убежище или возможность переселения и широкий доступ к правам, часто наравне с гражданами принимающих стран. Другие беженцы годы или даже десятилетия проводят в лагерях или неформальных поселениях в сельских или городских районах, не имея официально признанного статуса, с ограниченными правами и минимальными шансами на долгосрочное решение в отношении своего бедственного положения.

Без сомнения, присутствие беженцев может оказывать значительное давление на принимающие сообщества, в особенности, если они сами находятся в условиях экономического

и социального стресса. Нередко такое давление приводит к принятию политических решений об ограничении доступа беженцев к правам, что, в свою очередь, может разжигать расистское и ксенофобское отношение к беженцам и даже переходить в нападения физического характера. Решение заключается не в маргинализации беженцев, а в предоставлении им возможности быть полезными членами сообщества, в котором они проживают.

В этой Главе рассматриваются меры и политика, направленные на содействие соблюдению прав беженцев и лиц, имеющих статус вспомогательной защиты. Особое внимание уделяется следующим вопросам:

- Принцип недопущения дискриминации, которым следует руководствоваться в любых инициативах
- Права беженцев и обязанность всех беженцев соблюдать законы принимающей страны
- Права лиц, пользующихся вспомогательными формами защиты
- Борьба с расизмом и ксенофобией
- Использование механизмов ООН в области прав человека для защиты беженцев.

8.2 Принцип недопущения дискриминации

Недопущение дискриминации является основным принципом международного права и лежит в основе всех договоров, касающихся прав человека. Запрещается дискриминация по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку. Статья 3 Конвенции 1951 года обязывает государства-участники применять положения Конвенции по отношению к беженцам без какой-либо их дискриминации по признаку расы, религии или страны происхождения. В Статье II Конвенции ОАЕ о беженцах содержится аналогичная формулировка и, кроме того, в ней указывается на недопущение дискриминации беженцев по признаку принадлежности к определенной социальной группе.

Парламентарии должны делать все возможное, чтобы касающиеся беженцев законодательные положения были сформулированы и применялись без какой-либо дискриминации.

8.3 Обязанности и права беженцев

Обязательства беженцев в отношении принимающей страны изложены в статье 2 Конвенции 1951 года. Права беженцев перечислены в статьях 3-34 этой Конвенции. Некоторые права предоставляются, как только беженец или ищущее убежища лицо оказывается на территории государства или иным образом попадает под его юрисдикцию. Другие – после подачи ходатайства о предоставлении убежища, или после предоставления статуса беженца, или по истечении определенного срока проживания. На беженцев в обязательном порядке распространяются общепризнанные права человека.

Каковы обязательства беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года?

У каждого беженца имеются обязательства перед страной, которая приняла его (ее) в качестве беженца. Беженцы обязаны подчиняться действующим законам и нормативно-правовым актам, а также мерам, принимаемым властями для поддержания общественного порядка (статья 2).

... и каковы их права?

Помимо гарантий, предусмотренных статьями 31 — 33 Конвенции 1951 года (в отношении наказания за незаконный въезд, выдворения и высылки (*refoulement*)), которые обсуждались ранее, в Конвенции предусматривается, что беженцы приобретают другие права в зависимости от степени связи со страной убежища. Основной принцип заключается в том, что чем дольше беженец пребывает в стране убежища, тем больше прав он (она) приобретает.

Права всех лиц, ищущих убежища, и беженцев, независимо от статуса или продолжительности пребывания в стране

- Исповедание своей религии и религиозное воспитание (статья 4, оговорки не допускаются, предоставление столь же благоприятного положения, как и собственным гражданам);
- Приобретение движимого и недвижимого имущества (статья 13, предоставление возможно более благоприятного положения и, во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, каким обычно пользуются иностранные граждане);
- Право на обращение в суд и получение юридической помощи (статья 16, оговорки не допускаются, предоставление того же положения, что и собственным гражданам);
- Начальное образование (статья 22(1), предоставление того же правового положения, что и собственным гражданам);
- Среднее и высшее образование (статья 22(2), предоставление возможно более благоприятного правового положения и, во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, каким обычно пользуются иностранные граждане); и
- Получение удостоверений личности (статья 27).

Права лиц, ищущих убежища, и беженцев, пребывающих в стране на законных основаниях (с момента подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца)

- Самостоятельная занятость (статья 18, предоставление возможно более благоприятного правового положения и,

во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, каким обычно пользуются иностранные граждане); и

- Выбор места проживания и свобода передвижения в пределах территории страны (статья 26, при условии соблюдения правил, обычно применяемых к иностранным гражданам)

Права беженцев, пребывающих в стране на законных основаниях

- Право ассоциаций (статья 15, предоставление наиболее благоприятного положения, соответствующего положению граждан иностранного государства);
- Работа по найму (статья 17, предоставление наиболее благоприятного положения, соответствующего положению граждан иностранного государства);
- Свободные профессии (статья 19, предоставление возможно более благоприятного правового положения и, во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, которым обычно пользуются иностранные граждане);
- Жилье (статья 21, предоставление возможно более благоприятного правового положения и, во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, каким обычно пользуются иностранные граждане);
- Государственная помощь и социальное обеспечение (статьи 23, 24, предоставление того же положения, что и собственным гражданам); и
- Проездные документы (статья 28).

Права беженцев, обычно проживающих в стране

- Авторские и промышленные права (статья 14, предоставление того же положения, что и собственным гражданам).

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Обязанности беженцев

- ✓ Парламентариям рекомендуется способствовать включению в законодательство положений, обязывающих каждого беженца соблюдать законы и нормативные акты принимающей страны согласно статье 2 Конвенции 1951 года.

Контрольные списки рекомендаций в отношении конкретных прав беженцев приведены ниже в соответствующих подразделах.

В следующих разделах содержится более подробная информация о следующих правах беженцев:

- Свобода передвижения;
- Право на семейную жизнь, включая единство семьи;
- Право на труд;
- Право на образование;
- Право на обращение в суд;
- Право на социальное обеспечение и медицинское обслуживание; и
- Другие права.

Основное внимание в этой Главе уделяется правам беженцев. Ищущим убежища лицам – а это люди, которые подали ходатайство о признании за ними статуса беженца, но еще не получили окончательного решения по своему ходатайству – предоставляются те же права, что и беженцам, пребывающим на территории страны на законных основаниях. (Более подробная информация о правах лиц, ищущих убежища, в условиях их приема представлена в Главе 5.2 Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними).

Право на свободу передвижения

Согласно статье 26 Конвенции 1951 года требуется, чтобы государства-участники предоставили беженцам, законно проживающим на их территории, право выбирать место проживания и свободно перемещаться в пределах территории на тех же условиях, которые обычно применяются к иностранцам. Это означает, что государства-участники не могут вводить ограничения, применяемые только к беженцам, а должны соблюдать принцип недопущения дискриминации. (Информацию об ограничениях свободы передвижения, которые приравниваются к содержанию под стражей, см. в Главе 5.3).

Международное законодательство о правах человека гарантирует право выбора места проживания и свободу передвижения

Беженцы в городских районах: Теперь их большинство

Думая о беженцах, люди зачастую представляют себе жителей лагерей в отдаленных сельских районах, которые зависят от гуманитарной помощи. Действительно, правительства принимающих стран часто настаивают на создании лагерей беженцев по соображениям защиты общественного порядка или безопасности либо во избежание конкуренции между беженцами и гражданами. Однако в последние годы неуклонно растет число беженцев в городских районах, и в настоящее время в среднем шесть из десяти беженцев живут в городах, главным образом в развивающихся странах и странах со средним уровнем дохода.

Не следует удивляться, что беженцы предпочитают относительную личную свободу, которую они получают за пределами лагерей. Хотя лагеря беженцев могут быть по-разному устроены, их определяющей характеристикой остаются определенные ограничения прав и свобод беженцев и их способности делать осмысленный выбор в отношении своей жизни. Беженцы могут пытаться покинуть лагерь в связи с тем, что их физическая и материальная безопасность находится под угрозой, либо с целью воссоединиться с членами семьи, обратиться за медицинской помощью, либо по причине отсутствия средних и высших учебных заведений или просто потому, что у них нет доступа к средствам к существованию.

Предоставление беженцам возможности жить свободно и на законных основаниях в принимающих сообществах, будь то сельских или городских, способствует их самообеспечению и личной ответственности, предотвращает формирование зависимости от предоставляемой помощи, способствует устойчивости к внешним воздействиям и помогает подготовить беженцев к принятию решений. Эта философия лежит в основе документа, принятого УВКБ ООН в 2014 году [Policy on alternatives to camps](#) [Позиция в отношении альтернатив лагерям беженцев].

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на свободу передвижения

Чтобы обеспечить соблюдение прав беженцев в соответствии с международно-правовыми стандартами, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Поощрять подход, позволяющий беженцам выбирать место проживания и свободно перемещаться в пределах территории страны.
- ✔ При рассмотрении вопроса о создании лагерей беженцев или определенных районов или поселений учитывать, способствует ли такой подход осуществлению беженцами своих прав, в том числе их безопасности.
- ✔ Если беженцев направляют в **лагеря или поселения**,
 - Обеспечить: месторасположение лагерей и поселений беженцев на разумном расстоянии от границы; поддержание в них правопорядка, предотвращение попадания оружия в лагерь и поселения беженцев; недопущение использования лагерей беженцев для интернирования военнопленных; разоружение вооруженных элементов и выявление, отделение и интернирование комбатантов. (См. также Главу 5.5 — Реагирование в чрезвычайных ситуациях.
 - Гражданский и гуманитарный характер убежища);
 - Выступать за меры по обеспечению физической и материальной безопасности беженцев, по содействию воссоединению семей беженцев, предоставлению беженцам возможности получать медицинскую помощь, среднее, высшее и профессиональное образование, а также по улучшению доступа к средствам к существованию; и
- ✔ Поддерживать свободу передвижения беженцев, в частности, чтобы обеспечить им доступ к правам и услугам; проводить работу, направленную на прекращение политики создания лагерей, в которых ограничена свобода передвижения.
- ✔ Если беженцы живут **за пределами лагерей**
 - Выделять ресурсы с целью обеспечения эффективной и точной регистрации беженцев и выдачи им документов;
 - Поддерживать инициативы по объединению усилий министерств, отвечающих за такие основные услуги, как медицинские, образовательные и услуги социального обеспечения, а также органов власти на национальном, муниципальном уровне и на уровне районов с целью повышения осведомленности о потребностях и правах беженцев; по координации инициатив и укреплению общей безопасности и защищенности в городских сообществах, принимающих беженцев, а также по обеспечению поддержки беженцам и принимающим их сообществам; и
 - Поддерживать инициативы и партнерские отношения этих органов власти с организациями гражданского общества, имеющими опыт, связанный с обеспечением средств к существованию, например, с торговыми палатами, ассоциациями уличных торговцев и районными группами, с целью расширения возможностей зарабатывать средства к существованию и самообеспечения беженцев и принимающих общин.

лицам, законно пребывающим на территории (статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах). Действие этой статьи распространяется и на беженцев. Любые ограничения должны иметь законные основания и быть необходимыми для защиты таких законных интересов, как общественная безопасность, общественный порядок и здоровье населения.

Несмотря на стандарты в области прав человека, многие страны ограничивают свободу передвижения беженцев. Тем не менее, политика удерживания беженцев в лагерях или другой способ ограничения места их проживания негативно сказывается на многих аспектах жизни беженцев, включая их доступ к труду, образованию и здравоохранению. (Право беженцев на получение проездных документов рассматривается в Главе 7.12 Признание статуса беженца. Проездные документы).

Практика государств:

Свобода передвижения: Принятый в Уганде [2006 Refugee Act \[Закон 2006 года о беженцах\]](#) и соответствующие нормативно-правовые акты стали свидетельством перехода от восприятия беженцев как получателей помощи к тому, чтобы видеть в них экономических субъектов, которые несут ответственность за собственную судьбу. Закон предоставляет лицам, признанным беженцами, относительную свободу передвижения, право на труд и создание собственного бизнеса, а также доступ к социальным службам Уганды. В определенных населенных пунктах беженцам предоставляется земля в пользование (но не в собственность). Землю можно использовать для постройки некапитального дома и для возделывания или пастбища. Этот новаторский подход повышает социальную сплоченность и облегчает интеграцию, а также позволяет беженцам и принимающим сообществам мирно жить вместе.

- ▶ [Позиция УВКБ ООН в отношении защиты беженцев и решений в городских районах](#), УВКБ ООН, 2009 г.
- ▶ [UNHCR policy on alternatives to camps \[Позиция УВКБ ООН в отношении альтернатив лагерям беженцев\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [Good practices for urban refugees](#), Database for professionals working with urban refugees [Передовая практика работы с проживающими в городах беженцами. База данных для специалистов, работающих с проживающими в городах беженцами]

Единство семьи: Как соблюдать это право?

Исполнительный комитет УВКБ ООН подчеркнул необходимость защищать единство семей беженцев, в том числе путем:

- Внедрения процедур, направленных на предотвращение разлучения семьи и обеспечение того, чтобы организация приема позволяла семьям, находящимся на территории страны, оставаться вместе;
- Рассмотрения ходатайств о воссоединении семьи в позитивном и гуманитарном духе, без необоснованной задержки и на основе либеральных критериев принятия решения о том, кто из членов семьи беженца может быть допущен в страну;
- Признания беженцами всех членов семьи, если таковым признается основной заявитель, и разрешения каждому члену семьи отдельно подавать любые требования касательно убежища, которые у него (нее) могут быть;
- Выделения обеспечения единства семьи в качестве приоритетной задачи на ранних этапах всех операций по оказанию помощи беженцам, в том числе путем оказания всей возможной помощи в розыске родственников;
- Уделения первоочередного внимания выявлению детей без сопровождения и разлученных с семьей, розыску членов их семей и содействию их воссоединению с членами семьи в соответствии с наилучшими интересами ребенка;
- Содействия самостоятельности взрослых членов семьи для повышения их способности поддерживать лиц находящихся на их иждивении и тем самым способствовать более плавной и быстрой интеграции семей беженцев; и
- Оказания помощи супругам и членам семьи разных национальностей с тем, чтобы они оставались вместе как семья во время добровольной репатриации и после нее.

Право на семейную жизнь, в том числе на единство семьи

В результате преследования или в хаосе ситуации конфликта и бегства многие беженцы оказываются разлученными с членами своих семей. Разлука увеличивает риски, с которыми сталкиваются все члены семьи, в особенности женщины и дети, которые могут подвергаться насилию и эксплуатации, и, будучи не в состоянии обеспечить защиту и получить необходимую помощь, вынуждены брать на себя ответственность за ведение хозяйства и за младших братьев и сестер. Разлука может иметь разрушительные последствия для благополучия всех членов семьи беженца и их способности восстанавливать свою жизнь.

Семья: Кто входит в состав семьи?

Близкие родственники (часто называемые «нуклеарной» семьей) – обычно ими считаются:

- Супруги – не только законно признанные супруги (в том числе однополые супруги), но и лица, которые обручены или живут в браке согласно нормам обычного (или «общего права»), включая однополых партнеров;
- Несовершеннолетние или незамужние/неженатые дети, которые находятся на иждивении, а также несовершеннолетние братья и сестры, в том числе усыновленные и приемные дети, будь то по закону или согласно обычаю.
- В случае беженца моложе 18 лет к числу близких родственников относятся его (ее) родители или основные законные опекуны или опекуны согласно обычаю, любые другие лица, находящиеся на иждивении взрослого родителя или опекуна, а также его (ее) несовершеннолетние братья и сестры.

В решениях, касающихся воссоединения семьи, следует придавать соответствующее значение элементу

зависимости.

- Зависимость подразумевает отношения, которые могут быть социальными, эмоциональными и (или) экономическими. Обычно между соответствующими лицами устанавливается сильная, непрерывная и достаточно продолжительная связь.
- Важным, но не определяющим, фактором, который следует учитывать при определении того, существуют ли отношения зависимости, является проживание людей в одном домохозяйстве.

Воссоединение семьи в стране убежища может быть единственным способом защитить право беженца на единство семьи, поскольку этот человек не может вернуться в страну происхождения или обычного проживания.

Не существует единого, универсального и согласованного определения того, что является семьей. Важно принять подход, который учитывает культурные аспекты и выходит за рамки традиционной «нуклеарной» семьи. Во многих обществах понятие «семья» включает в себя членов расширенной семьи, которые находятся в тесных взаимоотношениях зависимости.

« Предполагается, что страны убежища будут применять либеральные критерии, определяя тех членов семьи, которые могут быть допущены в страну для содействия всестороннему воссоединению семьи».

[Заключение №24 \(XXXII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Воссоединение семьи, 1981 г.](#)

- ▶ [UNHCR Note on DNA testing to establish family relationships in the refugee context \[Комментарий УВКБ ООН касательно проведения теста ДНК для установления родственных связей в контексте работы с беженцами\]](#), УВКБ ООН, 2008 г.

Согласно международному законодательству о правах человека семья признается в качестве основной ячейки общества, имеющей право на защиту со стороны общества и государства. Конференция полномочных представителей, которая приняла Конвенцию 1951 года, подтвердила, что «одним из важнейших прав» беженцев является право на единство семьи.

« Конференция, Принимая во внимание, что единство семьи, естественной и основной ячейки общества, является одним из важнейших прав беженца и что такое единство постоянно находится под угрозой».

[Заключительный акт Конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и лиц без гражданства](#), созванной ООН в 1951 году

В Конвенции о правах ребенка, которую ратифицировали почти все государства, устанавливается, что «ходатайства ребенка или его (ее) родителей о разрешении на въезд в государство-участник или на выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом» (статья 10). Это положение применяется независимо от того, является ли государство участником Конвенции 1951 года.

Воссоединение семьи в стране убежища может быть единственным способом защитить право беженца на единство семьи, поскольку этот человек не может вернуться в страну происхождения или обычного проживания.

Не существует единого, универсального и согласованного определения того, что является семьей. Важно принять подход, который учитывает культурные аспекты и выходит за рамки традиционной «нуклеарной» семьи. Во многих обществах понятие «семья» включает в себя членов расширенной семьи, которые находятся в тесных взаимоотношениях зависимости.

« Предполагается, что страны убежища будут применять либеральные критерии, определяя тех членов семьи, которые могут быть допущены в страну для содействия всестороннему воссоединению семьи».

[Заключение №24 \(XXXII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Воссоединение семьи, 1981 г.](#)

- ▶ [UNHCR Note on DNA testing to establish family relationships in the refugee context \[Комментарий УВКБ ООН касательно проведения теста ДНК для установления родственных связей в контексте работы с беженцами\]](#), УВКБ ООН, 2008 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на единство семьи

Законодатели могут работать над тем, чтобы защитить единство семей беженцев, посредством выполнения следующих действий:

- ✔ Обеспечить законодательное признание права на единство семьи, в том числе беженцев, временно допущенных на территорию страны;
- ✔ Выступать за такое толкование понятия семьи, которое охватывает не только проживающих в законном браке супругов и их несовершеннолетних детей, но и другие пары, проживающее в браке согласно обычному и общему праву и образующие подлинную и стабильную семейную ячейку, а также других лиц, с которыми они находятся в отношениях социальной, экономической или эмоциональной зависимости;
- ✔ Обеспечить, чтобы изменение семейного положения или брак, развод или раздельное проживание членов семьи по решению суда, смерть главы семьи или достижение совершеннолетия не влияли на статус беженца, кроме тех случаев, когда применяется одно из положений о прекращении (подробнее о прекращении статуса беженца см. Главу 7.13 — Аннулирование, лишение и прекращение статуса беженца);
- ✔ Обеспечить, чтобы законодательство позволяло членам семей лиц, признанных беженцами, присоединяться к ним в стране убежища и получать те же права на проживание, что и основные заявители. В законодательстве должно предусматриваться эффективное средство правовой защиты в отношении решений об отклонении ходатайств о воссоединении семьи;
- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве и на практике отсутствовало требование о возвращении беженцев в их страну происхождения для инициирования процедур воссоединения семьи;
- ✔ Обеспечить возможность быстрого воссоединения разлученных семей беженцев, в частности не выдвигать требования о проживании беженцев в принимающей стране в течение определенного периода времени до получения права привезти свои семьи, а также выступать в поддержку позитивного и оперативного рассмотрения ходатайств о воссоединении семьи (статья 10 Конвенции о правах ребенка);
- ✔ Освободить беженцев от требований касательно доказывания их способности содержать членов семьи, например, предъявления доказательств наличия экономических ресурсов, соответствующих условий размещения, страхования на случай болезни;
- ✔ Принять гибкие средства доказывания семейных отношений, допускающие альтернативные подходы при отсутствии документальных доказательств, а также не поощрять систематическое проведение теста ДНК для подтверждения родственных связей;
- ✔ Если для подтверждения кровного родства проводится тест ДНК, следовать указаниям, содержащимся в документе [UNHCR's Note on DNA testing to establish family relationships in the refugee context](#) [Комментарий УВКБ ООН касательно проведения теста ДНК для установления родственных связей в контексте работы с беженцами]; и
- ✔ Предусмотреть розыск членов семьи, особенно детей без сопровождения и разлученных с семьей, когда это отвечает наилучшим интересам ребенка.

▶ [Conclusions No. 24 on family reunification](#) [Заключение №24 о воссоединении семьи], [No. 85 on international protection](#) [Заключение №85 о международной защите] и [No. 88 on the protection of the refugee's family](#) [Заключение №88 о защите семей беженцев], Исполнительный комитет УВКБ ООН, 1981, 1998 и 1999 гг.

▶ [New York Declaration for Refugees and Migrants](#) [Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах], пункты 57 и 59, Приложение 1 (Система комплексных мер в отношении беженцев), пункты 5(а) и 14(с).

Право на труд

В Конвенции 1951 года прямо признается важность социально-экономических прав беженцев. В ней содержатся четыре статьи о доступе к труду и правам в сфере труда: право на оплачиваемую работу по найму (статья 17), право на самостоятельную занятость

Доступ к труду: Каково его значение?

Доступ к труду имеет огромное значение для способности беженцев жить нормальной жизнью и участвовать в жизни принимающего сообщества. Это важный предварительный аспект осуществления долгосрочных решений. Обеспечение доступа беженцев к труду, способности развивать свои навыки и продуктивного их применения:

- Имеет ключевое значение для реализации других прав человека и сохранения человеческого достоинства. Это основополагающий шаг к восстановлению нормальной жизни и чувства значимости, который помогает предотвратить использование таких негативных стратегий адаптации, как секс ради выживания;
- Позволяет получать доход отдельным лицам и семьям, играет ключевую роль в достижении надлежащего уровня жизни, уменьшает расходы государства на социальное обеспечение и поддержку;
- Позволяет беженцам быть более устойчивыми к внешним воздействиям и более подготовленными к преодолению трудностей в будущем, чем когда они вынуждены полагаться на гуманитарную помощь;
- Позволяет беженцам вносить вклад в развитие своих сообществ посредством осуществления собственной предпринимательской и трудовой деятельности, а также уплаты налогов;
- Может способствовать достижению большей сплоченности общества в результате взаимодействия между беженцами и принимающими сообществами; и
- Позволяет беженцам лучше подготовиться к любому из долгосрочных решений.

рisku стать жертвами эксплуатации, дискриминации и жестокого обращения, часто им платят меньше, чем гражданам страны, или предполагается, что продолжительность их рабочего времени будет дольше или условия работы будут более опасными.

« В интересах экономики и общества целесообразно позволить работать лицам, ищущим убежища, и открыть беженцам доступ на рынок труда. Государство, безусловно, будет нести меньше расходов, если беженцы и лица, ищущие убежища, получат возможность работать вместо того, чтобы полагаться на поддержку государства. Кроме того, трудовая занятость способствует сплоченности общества, стимулирует и улучшает отношения между беженцами, лицами, ищущими убежища, и местным сообществом».

(статья 18), право заниматься свободной профессией (статья 19), право на гарантии, предусмотренные трудовым законодательством (статья 24).

Лицам, признанным беженцами, должен быть разрешен доступ к рынку труда и право выполнять оплачиваемую работу по найму, вести самостоятельную деятельность или заниматься свободной профессией. (Что касается лиц, ищущих убежища, см. Главу 5.2 – Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними, Доступ лиц, ищущих убежища, к труду).

Согласно международному законодательству о правах человека также признается «право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который этот человек выбирает добровольно или на который соглашается добровольно» ([Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах](#), статья 6). Разрешение беженцам участвовать в жизни своих сообществ посредством работы по найму и предпринимательства позволяет им приобретать, укреплять и сохранять навыки, которые они могут также использовать в случае возвращения или переселения.

Когда беженцам не разрешается работать или когда они сталкиваются с такими препятствиями практического характера, как дорогостоящие разрешения на работу, требования к знанию языка или непризнание их квалификации, у них часто нет другого выбора, кроме работы в неформальном секторе. В этих условиях они подвергаются

История беженца:

Человек, который меняет жизни

Один человек может изменить жизнь многих людей. Просто спросите сирийских беженцев в городе недалеко от Измира в Турции о работе Левента Топсу. Известный им просто по имени, Левент является генеральным менеджером турецкой компании, которая производит кожаные изделия, и штат которой состоит из 60 человек.

Он входит в группу друзей в Facebook, которые создали ассоциацию для помощи нуждающимся людям, в том числе некоторым сирийским беженцам, 2,7 миллиона которых находятся в Турции. Левент и его друзья, при определенной помощи УВКБ ООН, изменили жизнь более 100 человек.

Его группа отремонтировала заброшенное здание, чтобы в нем могли разместиться несколько семей. Затем Левент отправился в убогие укрытия и палатки, поставленные вдоль полей, где работали беженцы. «Левент нас нашёл», — сказал Эйбер, 32-летний сириец, отец 10 детей, который год назад бежал из своей деревни около Алеппо. «Вы не можете представить, что мы чувствовали. Наконец мы нашли кого-то, кто о нас заботится».

Когда в 2016 году вступил в силу новый закон Турции, дающий беженцам право получать разрешения на работу, Левент и его ассоциация, группа «Unity Solidarity», сработали оперативно. Ранее сирийцы, бежавшие от войны, и сотни тысяч других беженцев не имели законного права на труд.

Получив консультации и помощь УВКБ ООН, Левент приступил к воплощению закона в жизнь. Он нашел двух сирийцев, собрал документы и преодолел все бюрократические препоны за шесть недель. Эти мужчины сейчас работают на фабрике, первой в регионе, где нанимают на работу беженцев. Они зарабатывают столько же, сколько их турецкие коллеги. Вскоре в компании будет работать шесть сирийских беженцев.

«Это хорошая работа, и я благодарю Бога за нее», сказал Мохаммед, один из двух первых работников. «Моя цель — вернуться домой вместе с семьей. Я никогда не думал о Европе. Поэтому мы остались здесь, и теперь я могу работать».

Левент говорит, что его мотивация проста. «Эти люди — мои братья и сестры. У нас только одна жизнь, и мы обязаны помогать друг другу. ... Коран говорит, что помочь нуждающимся людям — это дать им что-то, что вы любите».

[«Человек, который меняет жизни»](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Практика государств

Право на труд в национальном законодательстве. В законодательстве многих стран указано, что беженцы имеют право на труд. В Конституции Эквадора (2008 г.) предусматривается предоставление равных прав для граждан и неграждан, в том числе доступ на рынок труда, права в сфере труда и полный доступ к социальному обеспечению; начиная с 2012 года беженцы не обязаны получать разрешения на работу. В национальном законодательстве других стран [Латинской Америки](#) признается право беженцев на оплачиваемую работу по найму. В **Уганде** согласно [Положению о беженцах](#) (2010 года) лицам, признанным беженцами, разрешается заниматься приносящей доход или оплачиваемой работой по найму и предоставляются те же благоприятные условия, как иностранцам, проживающим в стране. В **Европейском союзе** согласно переработанной Квалификационной директиве (2011 года) государства-члены должны разрешать лицам, имеющим статус международной защиты заниматься трудовой деятельностью по найму или вести самостоятельную деятельность сразу после предоставления им защиты.

Практика государств

Облегченный доступ на рынок труда. Среди многочисленных проектов, реализуемых в разных странах, следует упомянуть программы интеграции для беженцев Государственной службы занятости (*Arbetsförmedlingen*) **Швеции**, разработанные с учетом их индивидуальной

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на труд

В соответствии с международными стандартами касательно права на труд парламентариям рекомендуется:

- ✔ Поддерживать законодательство, согласно которому лицам, признанным беженцами, предоставляется то же положение, что и гражданам страны, в отношении работы по найму, samozанятости и свободных профессий. В противном случае выступать за равное положение, по крайней мере, в отношении работы по найму и самостоятельной занятости согласно статьям 17 и 18 Конвенции 1951 года.
- ✔ Поддерживать меры по обеспечению признания иностранных документов об академическом, профессиональном и профессионально-техническом образовании, а также выступать за отказ от взимания платы за тесты, которые позволяют подтвердить профессиональную квалификацию в случае, если документы не принимаются, а также за предоставление помощи в отношении тестов.
- ✔ Чтобы справедливо и оперативно оценивать, отвечают ли беженцы соответствующим требованиям для трудоустройства, поддерживать использование гибких мер, например, предварительного признания квалификации на основании заявления, сделанного под присягой, или специальных экзаменов для проверки уровня квалификации, о наличии которой заявляют беженцы.
- ✔ Поддерживать доступ беженцев к профессиональному обучению и обучению языку, чтобы облегчить доступ к трудоустройству.

также проблемы в создании безопасной школьной среды, обеспечении гендерного равенства и образования в чрезвычайных ситуациях. Без дополнительной поддержки для образования беженцев, они не смогут развить навыки, необходимые для восстановления своих жизней и своих стран.

Исполнительный комитет УВКБ ООН призвал государства обеспечить начальное образование удовлетворительного качества для всех детей-беженцев, а также позволить беженцам получить доступ к среднему, профессиональному и высшему образованию, курсам по ликвидации неграмотности, профессиональной и профессионально-технической подготовке. Кроме того, Комитет признал существование связи между образованием и долгосрочными решениями.

ситуации, опыта и потребностей.

Такие программы включают обучение языку, подготовку к трудовой деятельности (например, приобретение профессионального опыта и подтверждение соответствия образовательной и профессиональной подготовки), а также занятия ознакомительного характера по гражданскому праву, чтобы предоставить базовые знания о шведском обществе. Служба также находит работодателей, желающих нанимать беженцев, и ведет с ними переговоры об инвестировании в развитие трудовых навыков.

- ▶ [The Michigan guidelines on the right to work \[Мичиганские рекомендации касательно права на труд\]](#), Юридическая школа Мичиганского университета, 2010 г.
- ▶ [Livelihoods and self-reliance \[Средства к существованию и самообеспечение\]](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Право на образование

Доступ к образованию без какой-либо дискриминации является одним из основных прав человека и имеет ключевое значение для реализации других прав. Образование помогает защитить детей-беженцев от

неграмотности, жестокого обращения, эксплуатации, детского труда, ранних браков и вербовки вооруженными группировками.

Более половины беженцев в мире – это дети. Но только каждый второй из них посещает начальную школу, и только каждый четвертый учится в средней школе. Имеются

История беженца:

Беженка-подросток борется за образование девочек

Семья Мазун бежала из Сирии в начале 2013 года. В жизни Мазун образование всегда занимало значительное место. Оба ее родителя, а также тетя и дядя были учителями. «Мне не требовалось говорить о том, насколько важно образование. Я всегда это чувствовала», — объясняет она. «Наш дом был построен инженером. Когда я болела, я обращалась к врачу. Образование — это все в жизни».

Теперь ей 17 лет, и глубокая убежденность в важности образования стала определяющей чертой жизни Мазун в изгнании. Она не только продолжила учебу в Иордании, но также стала активным и все более известным пропагандистом образования среди сирийских беженцев, особенно молодых женщин и девочек.

После прибытия в лагерь беженцев Заатари в Иордании быстро рассеялся наибольший страх Мазун — отсутствие школ. Прежде чем сдавать экзамены за 9-й класс, она поступила на летние занятия, чтобы ознакомиться с новой учебной программой Иордании.

Продолжая обучение, она заметила, что многие ее одноклассники, в основном девочки ее возраста, перестали посещать занятия. Она услышала об одной девушке, которая бросила учебу и пыталась продать свои учебники.

Мазун разыскала ее и убедила вернуться к учебе. Так родился борец и активист.

«После этого я стала агитировать за образование в любое время и в любом месте. Моих друзей, их родителей, соседей или даже девушек, которых я встречала на улице», — говорит Мазун. Также она боролась против широко распространенных убеждений в лагерях, что ранние браки — лучший способ обеспечить будущее молодых женщин-беженек.

«Я злюсь, когда слышу о людях, которые не пускают своих дочерей в школу или рано выдают их замуж», — говорит она. «Образование — это броня, которая защитит тебя в жизни. Если ты выйдешь замуж, не получишь образования, ты не сможешь решать собственные проблемы или воспитывать своих детей».

Несмотря на юный возраст и трудные обстоятельства, Мазун добилась многого. «Конечно, я попыталась извлечь из пережитого позитивный опыт», — говорит она. «То, что ты оказался беженцем, не должно разрушить твою жизнь. Многие успешные люди переживали тяжелые времена».

Образование определило новую цель жизни Мазун в изгнании. Ее простое послание миру заключается в том, что равным образом это может и должно относиться к каждому молодому беженцу.

[«Беженка-подросток борется за образование девочек»](#), УВКБ ООН, 2015 г.

« Исполнительный комитет ... рекомендует, чтобы государства, УВКБ ООН и другие соответствующие учреждения и партнеры предпринимали следующие ... меры: ... Поощрять включение всех детей в образовательные программы и расширять возможности детей, в том числе обеспечивая равный доступ к качественному обучению для девочек и мальчиков на всех этапах перемещения и в ситуациях безгражданства; содействовать обеспечению безопасных условий для занятий и школьного обучения, которые не подталкивали бы к насилию и способствовали бы пропаганде культуры мира и диалога; выделять удобные для детей территории в лагерях и городских условиях; содействовать, когда это возможно и целесообразно, обеспечению доступа к дальнейшему образованию после завершения начального образования, поощрять приобретение подростками навыков самостоятельности, содействовать их профессиональному обучению и оказывать поддержку в организации досуга, спортивных мероприятий, игр и культурной деятельности».

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на образование

Чтобы отразить в национальном законодательстве международные стандарты в области образования, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить бесплатное и обязательное начальное образование для всех детей, согласно статье 28 Конвенции о правах ребенка, в том числе и детей-беженцев, независимо от того, пребывают ли они в стране на законных основаниях или нет.
- ✔ Поддерживать инициативы по обеспечению безопасной школьной среды, а также по увеличению количества зачисленных в школы и сокращению количества выбывших из школ девочек и мальчиков из числа беженцев.
- ✔ Что касается доступа к среднему и высшему образованию, выступать за то, чтобы предоставить беженцам не менее благоприятное положение, чем собственным гражданам, в частности, в отношении платы за обучение. Как минимум, как предусмотрено в статье 22 Конвенции 1951 года, к беженцам следует относиться так же, как к другим иностранцам, законно проживающим в стране.
- ✔ Чтобы справедливо и оперативно оценивать, отвечают ли беженцы соответствующим требованиям для получения высшего образования, поддерживать использование гибких мер, например предварительное признание образовательного уровня на основании сделанного под присягой заявления или специальных экзаменов.

« Мы с серьезной обеспокоенностью отмечаем, что сегодня значительная часть не посещающих школу групп населения проживает в затронутых конфликтами районах и что кризисы, насилие и нападения на образовательные учреждения, а также стихийные бедствия и пандемии продолжают подрывать образование и развитие во всем мире. Мы обязуемся развивать более инклюзивные, гибкие и устойчивые системы образования для удовлетворения потребностей детей, молодежи и взрослых, проживающих в таких условиях, в том числе внутренних перемещенных лиц и беженцев. Мы подчеркиваем необходимость предоставления образования в безопасной, благоприятной и здоровой среде обучения, свободной от насилия. Мы рекомендуем разрабатывать необходимые меры реагирования на кризисы, включающие в себя чрезвычайные меры реагирования, а также восстановление и реконструкцию, повышать эффективность координации таких мер на национальном, региональном и мировом уровнях, а также развивать потенциал комплексных мер по уменьшению опасности и рисков с тем, чтобы обеспечить непрерывность обучения в условиях конфликтов, чрезвычайных и постконфликтных ситуаций и на начальном этапе восстановления.»

ЮНЕСКО, «Инчхонская декларация», Образование 2030: обеспечение всеобщего инклюзивного и справедливого качественного образования и обучения на протяжении всей жизни, Всемирный образовательный форум 2015, Инчхон, Республика Корея, 2015 г.

- ▶ По вопросу о важности доступа к образованию для детей-беженцев см. Нью-Йоркскую Декларацию о беженцах и мигрантах, пункты 81 и 83, а также Приложение 1 (Система комплексных мер в отношении беженцев), пункты 6(b), 13(b) и 14(a).

Право обращения в суд

В статье 16 Конвенции 1951 года предусматривается, что беженцы имеют право на свободное обращение в суд и право пользоваться правовой помощью на тех же условиях, что и граждане страны. На практике беженцы нередко сталкиваются с препятствиями по причине бедности,

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право обращения в суд

Чтобы обеспечить соблюдение международных стандартов в отношении процедурной справедливости и доступа к правосудию, парламентариям рекомендуется:

- ✓ Удостовериться в том, что согласно законодательству беженцам гарантируется право обращения в суд (статья 16, Конвенция 1951 года); предусматривается предоставление необходимой поддержки, в частности, услуги устного и письменного перевода, оплата расходов и сборов или освобождение от их уплаты; а также

бесплатная юридическая помощь в тех случаях, когда такая помощь предоставляется гражданам страны.

- ✓ Поддерживать инициативы, направленные на повышение осведомленности групп беженцев о доступных средствах правовой защиты в случае нарушения их прав, в том числе в случаях сексуального и гендерно-обусловленного насилия (SGBV) и других нарушений прав женщин и детей.
- ✓ Поддерживать инициативы по усилению деятельности правоохранительных органов и формальных и неформальных или традиционных механизмов правосудия, направленных на недопущение дискриминации.

маргинализации и дискриминации. Обеспечение эффективного доступа к правосудию имеет ключевое значение для систем защиты беженцев, основанных на принципе верховенства права. См. также Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах, п.39.

Право на социальное обеспечение и медицинское обслуживание

Статья 25 [Всеобщей декларации прав человека](#) подтверждает, что каждый человек имеет право на **жизненный уровень, достаточный для поддержания здоровья и благополучия**, включая пищу, одежду, жилище, медицинское обслуживание и необходимое социальное обеспечение. Это право связано с многочисленными другими правами, доступ к которым должен предоставляться на недискриминационной основе и которые являются основными определяющими факторами здоровья, в частности доступ к безопасной питьевой воде и надлежащего уровня санитарным условиям, доступ к образованию и информации, касающейся здоровья, в том числе по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья. (См. также Главу 5.2 – Прием лиц, ищущих убежища, и обращение с ними, Доступ лиц, ищущих убежища, к медицинскому обслуживанию).

Беженцы имеют право на социальную помощь и социальное обеспечение.

Статья 24 (трудовое законодательство и социальное обеспечение) Конвенции 1951 года, рассматриваемая совместно со статьей 23 (государственная помощь), создает правовую основу для социального страхования (накопительные программы) и получения социальной помощи (без оплаты взносов) беженцами, которые проживают в стране на законных основаниях. В этих статьях учитываются ситуации, когда беженцы не могут зарабатывать себе на жизнь.

Многие государства полагаются на уплату взносов как на основной источник социального обеспечения. Однако бывают ситуации, когда беженцы с большей долей вероятности будут работать в неформальном секторе экономики либо занимать небезопасные, низкооплачиваемые рабочие места или окажутся безработными. При таких условиях они, возможно, не смогут платить взносы на социальное страхование и получать пособия по безработице и болезни или пенсии. Эта проблема может несоразмерно затрагивать женщин, чьи обязанности по уходу за детьми означают, что они либо не работали вне дома, либо им пришлось оставить работу, либо они получают меньшую заработную плату по сравнению с мужчинами.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Право на социальное обеспечение и медицинское обслуживание

Чтобы обеспечить соблюдение социальных прав, парламентариям рекомендуется принять следующие меры:

- ✔ Лоббировать законодательство, предоставляющее беженцам, которые находятся в стране на законных основаниях, то же положение, что и гражданам страны, в отношении **социального обеспечения**,

например в отношении отпуска по болезни, материнства, инвалидности, безработицы и пенсионных программ (статья 24 (1) Конвенции 1951 года), если такие положения еще не приняты.

- ✔ Лоббировать законодательство, предоставляющее беженцам, которые находятся в стране на законных основаниях, такой же доступ к **государственной помощи и поддержке**, включая медицинское страхование, которым пользуются граждане страны (статья 23 Конвенции 1951 года), если такие положения еще не приняты.

Таким образом, важно, чтобы беженцы также имели доступ к системе социального обеспечения принимающей страны. Статья 23 Конвенции 1951 года направлена на обеспечение того, чтобы беженцы могли пользоваться такой же социальной помощью, какой пользуются граждане. См. также Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах, п. 39 и Приложение 1 (Система комплексных мер в отношении беженцев), пункт 7(b).

Другие права

Что касается **политических прав**, беженцам, как правило, не разрешается голосовать на выборах или выдвигать свою кандидатуру в стране убежища до тех пор, пока они не приобретут ее гражданство. Тем не менее, им следует предоставить наиболее благоприятное положение, соответствующее положению иностранных граждан, в отношении членства и деятельности в неполитических и некоммерческих ассоциациях и профессиональных союзах (статья 15, Конвенции 1951 года). Согласно международному законодательству о правах человека каждому человеку также предоставляется право на свободу объединений ([Международный пакт о гражданских и политических правах](#), статья 22).

Что касается участия беженцев в выборах в стране происхождения, то в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что каждый гражданин имеет право избирать и быть избранным на свободных выборах «без необоснованных ограничений». Аналогичные положения содержатся в региональных документах по правам человека в Африке и Северной и Южной Америке. Участие беженцев в выборах может значительным образом содействовать мерам по укреплению мира и доверия, а также созданию условий для устойчивого добровольного возвращения. Если беженцы стремятся участвовать в выборах в стране своей гражданской принадлежности, необходимо задействовать как страну происхождения, так и страну убежища, чтобы обеспечить, что такое участие основывается на добровольном и информированном согласии беженцев при соблюдении конфиденциальности и без принуждения; что устранены любые препятствия для их регистрации и участия; и что участвующие в выборах беженцы не рассматриваются как те, которые повторно воспользовались защитой страны своей гражданской принадлежности и не подвергаются вследствие этого риску утратить статус беженца.

Согласно статьям 13 и 21 Конвенции 1951 года беженцам предоставляется возможно более благоприятное правовое положение и, во всяком случае, не менее благоприятное, чем то, которым обычно пользуются иностранные граждане, в отношении приобретения движимого и недвижимого имущества и **доступа к жилью**. Тем не менее, при реализации права на

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Другие права

- ✔ Хотя согласно законодательству **политические права беженцев** могут ограничиваться, парламентариям рекомендуется обеспечить предоставление беженцам возможно более благоприятного правового положения и, во всяком случае, не менее благоприятного, чем то, которым обычно пользуются иностранные граждане, в отношении права на вступление в неполитические и некоммерческие ассоциации и профессиональные союзы (статья 15 Конвенции 1951 года). Кроме того, рекомендуется:
- ✔ Если беженцы выражают желание **участвовать в выборах** в своей стране происхождения, поддерживать меры, призванные обеспечить, что любое такое участие основывается на добровольном и информированном согласии при соблюдении конфиденциальности и без принуждения; что устраняются препятствия на пути регистрации их участия; и что такое участие не рассматривается как повторное использование беженцами защиты страны их гражданской принадлежности и не приводит к утрате статуса беженца.
- ✔ Поддерживать законодательство, согласно которому беженцам разрешается владеть **движимым и недвижимым имуществом** на том же основании, что и иностранным гражданам (статья 13 Конвенции 1951 года), по возможности способствуя установлению более благоприятного стандарта, приравнивающего их к гражданам страны.
- ✔ При определении сферы действия **национального законодательства о защите детей** содействовать доступу всех детей-беженцев к национальным системам защиты детей.

надлежащее жилье беженцы сталкиваются с проблемами, нередко в результате дискриминации. (Более подробно о возвращении жилья, земли и имущества в контексте добровольной репатриации см. Главу 9.3 – Добровольная репатриация).

Что касается **детей**, согласно Конвенции о правах ребенка государства должны «обеспечить ребенку, желающему получить статус беженца или считающемуся беженцем, надлежащую защиту и гуманитарную помощь» и предоставить детям-беженцам без сопровождения и разлученным с семьей «такую же защиту, как и любому другому ребенку, по какой-либо причине постоянно или временно лишенному своего семейного окружения» (статья 22). Аналогичным образом, Исполнительный комитет УВКБ ООН призвал государства разрабатывать и внедрять **системы защиты ребенка**, к которым все находящиеся под их юрисдикцией дети, включая детей искателей убежища и беженцев, должны иметь доступ без какой-либо дискриминации ([Заключение №107](#), п. (b)(ii)).

8.4 Права лиц, пользующихся формами вспомогательной защиты

Вспомогательные формы защиты в некоторых случаях предоставляют имеющим их меньший объем прав, чем тот, что предоставляется беженцам; в некоторых случаях эта защита ограничивается защитой от высылки (*refoulement*).

Тем не менее, нет оснований ожидать, что потребности во вспомогательных формах защиты для лиц, пользующихся ими сохраняются в течение меньшего периода времени, чем потребности в защите беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года, или что гуманитарная ситуация этих двух групп людей будет заметно отличаться. По этим причинам УВКБ ООН рекомендует государствам согласовать права и гарантии лиц, которым предоставлена вспомогательная защита, с правами и гарантиями беженцев.

Права лиц, имеющих статус вспомогательной защиты: Какими они должны быть?

- Лицам, пользующихся формами вспомогательной защиты и членам их семей должны быть выданы **удостоверения личности**. В противном случае они могут столкнуться с трудностями при доступе к правам и гарантиям, на которые они имеют право.
- Если лица, имеющие статус вспомогательной защиты и члены их семей не могут получить национальные паспорта, им должны быть выданы проездные документы. Бремя доказывания невозможности получения национального паспорта не должно быть слишком тяжелым.
- Как и все люди, лица, имеющие статус дополнительной защиты имеют право на **семейную жизнь** и, аналогично беженцам, не могут пользоваться этим правом в стране происхождения или обычного проживания. Таким образом, не является обоснованным предоставление им иного положения в отношении права на воссоединения семьи, чем беженцам по Конвенции 1951 года.
- Лицам, имеющим статус дополнительной защиты следует разрешить работать на тех же условиях, что и беженцам, и на тех же условиях пользоваться возможностью получения профессиональной подготовки и другими образовательными возможностями, связанными с трудоустройством. Предоставление им доступа к рынку труда снижает нагрузку на институты государственной и социальной помощи, может способствовать интеграции лиц, имеющих статус вспомогательной защиты

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Права и гарантии лиц, пользующихся вспомогательными формами защиты

- ✓ Парламентариям рекомендуется поддержать законодательство, предусматривающее приведение в соответствие прав и гарантий лиц, пользующихся вспомогательными формами защиты с правами и льготами беженцев, в том числе в отношении выдачи проездных документов таким лицам и членам их семей (в случае невозможности получения ими национальных паспортов), доступа к рынку труда, поддержки интеграции и социальных льгот, а также права на воссоединение семьи.

« Исполнительный комитет ...

Призывает государства при предоставлении вспомогательных форм защиты лицам, которые в ней нуждаются, поддерживать максимальную степень стабильности и определенности, обеспечивая права человека и основные свободы таких лиц без какой-либо дискриминации, с учетом положений соответствующих международных документов и принимая во внимание принципы наилучших интересов детей и единства семьи».

[Заключение №103 \(LVI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, Обеспечение международной защиты, в том числе с помощью вспомогательных форм защиты, 2005 г.](#)

Региональная практика

Права лиц, пользующихся формами вспомогательной защиты. В Европейском союзе в [переработанной Квалификационной директиве](#) в основном предусматриваются одинаковые права для беженцев и лиц, имеющих статус дополнительной защиты, в том числе в отношении воссоединения семьи, работы, образования, процедур признания квалификации, медицинской помощи, жилья и свободы передвижения. Несопровождаемым детям, имеющим статус дополнительной защиты предоставляются те же гарантии, что и их сверстникам-беженцам. Различия заключаются в том, что лицам, имеющим статус дополнительной защиты предоставляется разрешение на проживание со сроком действия не менее одного года, возобновляемое на период в два года (в отличие от разрешения на проживание беженцев, период возобновления которого, составляет, по крайней мере, три года); Лицам дополнительной защиты должны быть выданы проездные документы (но не проездные документы беженцев); доступ к социальному обеспечению может быть ограничен основными льготами, предоставляемыми на том же уровне и на тех же основаниях, что и гражданам страны.

8.5 Борьба с расизмом, дискриминацией и ксенофобией

Расистские, дискриминационные и ксенофобские настроения и популистская политика являются не только одной из причин бегства, но и могут влиять на качество убежища. Расизм и ксенофобия могут препятствовать интеграции беженцев в принимающее сообщество и уменьшить вероятность их возвращения, если эти явления имеют место в странах, где мир остается хрупким, а расовая или этническая напряженность – высокой.

Часто в основе расизма и дискриминации лежит страх перед неизвестным – «другим». Другими факторами могут быть внезапное увеличение миграционных потоков, экономический спад, рост безработицы и урбанизация. Проблема усугубляется, если беженцев неверно характеризуют как преступников, нелегальных мигрантов, «получающих блага вне очереди» или даже как террористов. Это может разделить отношение сообщества к беженцам и увеличить опасность возникновения расизма и нетерпимости.

Для решения проблемы очень важен подход к ее определению. **Если вопрос о беженцах рассматривается как проблема гуманитарного характера и как вопрос об основных правах человека, это способствует созданию пространства защиты.** Если его рассматривать по существу как проблему иммиграции, это нередко приводит к отказу в защите тем, кто в ней нуждается. Необходимо прилагать усилия для обеспечения открытости, делая все возможное, чтобы устранить любые опасения и настороженность населения принимающих стран. Обсуждение этого вопроса как одного из прав человека может способствовать построению универсальных ценностей, которые применимы ко всем людям, а также углублению понимания и терпимости.

Расизм, дискриминация и беженцы

Расизм и дискриминация могут затрагивать беженцев на каждом этапе их перемещения.

- Этническая, расовая и религиозная напряженность часто является **причиной возникновения потоков беженцев**. Дискриминация этнических или религиозных групп может быть результатом или неотъемлемой частью политической стратегии. Когда этническая идентичность превращается в определяющую характеристику страны, группы меньшинств могут рассматриваться как препятствия для достижения социальной сплоченности или формирования нации. Если государство не желает выполнять свою посредническую роль или само является участником этнического конфликта, то это может привести к «этническим чисткам» или другим формам преследования. Действительно, преднамеренная высылка определенной группы населения может стать целью конфликта.
- Люди, в окружении которых беженцы пытались найти безопасность, могут считать их нежелательным нарушением своей жизни. Прибытие беженцев может оказать существенное влияние на страну убежища, особенно когда речь идет о массовом прибытии. Некоторые принимающие сообщества могут рассматривать беженцев как конкурентов в борьбе за ограниченные ресурсы, угрозу их образу жизни или культуре или даже национальной безопасности и стабильности. За этим может последовать дискриминация, будь то в виде актов открытого насилия или в более изощренных формах.
- Даже когда беженцы выбирают **репатриацию**, дискриминация может разрушить их надежды на возвращение к нормальной жизни. Репатриация нередко происходит далеко не в идеальной обстановке, иногда в условиях продолжающегося конфликта и отсутствия безопасности. Возвращение большого числа беженцев может истощить местные ресурсы и препятствовать восстановлению, а также усилиям по укреплению мира, особенно в тех случаях, когда крупномасштабные возвращения меняют соотношение сил между разными этническими группами. Это, в свою очередь, может привести к дискриминации возвращающихся беженцев, которых могут считать «причиной» нежелательных экономических, военных или политических последствий.

История беженца:

Борьба с предубеждениями в отношении беженцев

«Я хочу помочь беженцам» — это название группы, созданной в Facebook супругами, которые владеют магазином игрушек в столице Латвии, г.Рига. Группа волонтеров выступает за права беженцев в стране, которая пытается приспособиться к миграционному кризису в Европе, хотя в Латвии нет критической ситуации с беженцами, скорее имеет место связанный с беженцами политический кризис.

Поэтому группа стремится вывести ситуацию на уровень человеческого общения. Члены группы организуют такие мероприятия, как праздник еды и развлечения в культурном центре для прибывших из Ирака, Сирии, Афганистана и других стран, чтобы люди могли встретиться и понять, что ситуация касается людей, а не абстрактных беженцев. «Существует много опасений по многим причинам», — сказал один из добровольцев. «Люди боятся неизвестного. Это что-то очень новое для всех нас».

Местные жители проявили большую щедрость, принося пожертвования, в том числе еду и одежду. Ищущие

убежища лица, которые находятся в приемном центре, благодарны за работу группы, отмечая, что такие мероприятия являются запоминающимися событиями для детей.

«Мы рисковали не ради лучшей жизни и не ехали сюда, чтобы получить деньги, это неправда», — сказал студент из Сирии. «У нас была хорошая жизнь в Сирии, но эта война все изменила. Мы убежали из нашей страны не ради денег, мы просто хотим жить в мире, вот и все».

Основатель группы надеется, что проблема беженцев поможет сплотить латышей, показывая, насколько единство важнее разделения. «Если бы мы были едины как нация, все этнические группы, [мы] были бы намного сильнее, увереннее и больше готовы помогать другим», — отметил он.

В настоящее время группа зарегистрирована как НПО. Она продолжает расширять поддержку лиц, ищущих убежища, и беженцев и использует латышские СМИ, чтобы повысить осведомленность населения о положении беженцев.

[«Латвийские волонтеры борются с предубеждениями в отношении беженцев»](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Беженцы опасаются за свою жизнь и жизнь членов своих семей. Нередко они очень страдали, прежде чем достигли страны, где они могут ходатайствовать о предоставлении убежища. Они также целеустремлены и пополняют ряды предпринимателей и новаторов, нередко идут на риск и вносят значительный вклад в страну убежища.

Крайне важно помнить, что беженцы — такие же люди. Хорошо принимать их — не только в интересах каждого общества, но и чрезвычайно важно для понимания того, что значит быть человеком. **Общее чувство человечности способствует объединению людей, живущих в многообразных по своему составу обществах.**

« Мы решительно осуждаем акты и проявления расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости в отношении беженцев и мигрантов, а также нередко применяемые к ним стереотипы, в том числе основанные на религии или убеждениях. Многообразие обогащает любое общество и способствует социальной сплоченности. Формирование негативного образа беженцев или мигрантов резко противоречит таким ценностям, как уважение достоинства и равенства всех людей, которым привержены мы сами».

[Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 2016 г.](#)

Расизм и ксенофобия: Что делать?

Защита беженцев от расизма, дискриминации, ксенофобии и нетерпимости требует наличия политической воли и лидерства. Когда местные жители чувствуют угрозу, их страхи могут легко подпитываться безответственными средствами массовой информации или ими могут манипулировать в политических целях. Рассуждения, направленные на усиление противоречий в обществе, могут оказать разрушительное воздействие на жизнь беженцев, которые в результате окажутся мишенями, и такие рассуждения, в конечном счете, пагубны для принимающих сообществ.

Парламентарии несут ответственность за то, чтобы прекратить сгущать краски и деполитизировать гуманитарную, по сути, задачу защиты беженцев, и способствовать лучшему пониманию беженцев со стороны общества, а также их права искать убежища от преследования и пользоваться убежищем.

Ни одна группа людей и ни одна религия не стоит выше другой. Все государства несут ответственность за обеспечение защиты от дискриминации и за содействие образованию, способствующему пониманию, терпимости и дружбе между нациями, расовыми и религиозными группами (статья 26 (2) Всеобщей декларации прав человека). Выполнение этого обязательства помогает создавать уважительные, многообразные по составу и терпимые общества, где все люди могут чувствовать себя в безопасности, имеют право выражать свое мнение и способны к сотрудничеству.

Необходимо принимать меры на всех уровнях для предотвращения расизма и дискриминации, в том числе в отношении беженцев:

- Государствам следует поощрять все слои общества к принятию согласованных мер по борьбе с расовым разделением и конфликтами, включая расизм в отношении лиц, воспринимаемых как «иностранцы» или «чужие»;

- Национальным и местным органам власти следует выделять ресурсы и прилагать усилия для устранения коренных причин расизма и ксенофобии, а также для содействия межкультурной деятельности с участием НПО, религиозных и других организаций;
- Институты на всех уровнях сообщества – семья, школа, на рабочем месте, в храмах – должны участвовать в воспитании терпимости; и
- Государствам, НПО, учреждениям ООН и средствам массовой информации следует приложить все усилия для повышения осведомленности о расизме и дискриминации и для поощрения уважения и терпимости, чтобы способствовать позитивным социальным изменениям.

Расизм и ксенофобия: Ключевая роль парламентариев

В качестве **лидеров общественного мнения** парламентарии имеют возможность:

- Играть ведущую роль в содействии уважению и терпимости по отношению к беженцам;
- Употреблять правильную терминологию, отражающую различие между беженцами и мигрантами, не использовать стереотипы или неверные характеристики касательно беженцев;
- Представлять вопрос беженцев как гуманитарную проблему, в решении которой страна убежища может продемонстрировать лучшие качества и уважение прав человека, открывая двери людям, спасающимся от конфликтов и преследования; и
- Обеспечить, чтобы обсуждение на национальном уровне вопроса о негражданах, будь то беженцы, мигранты или другие лица, основывалось на рациональных и обоснованных аргументах, а не на эмоциях.

« Исполнительный комитет ... призывает государства бороться с нетерпимостью, расизмом и ксенофобией и содействовать проявлению сочувствия и понимания при помощи публичных заявлений, соответствующего законодательства и социальной политики, особенно в отношении особого положения беженцев и лиц, ищущих убежища».

[Заключение №77 \(XLVI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН, 1995 г., п. \(h\).](#)

Сохранение достоинства беженцев: Как это осуществить?

Парламентарии могут использовать разные способы, чтобы обеспечить защиту достоинства беженцев, в том числе:

Призывать к уважению

- Разъяснять, что беженцы без какой-либо дискриминации могут пользоваться правами, изложенными в Конвенции 1951 года. Кроме того, беженцы защищены международным и региональным законодательством в области прав человека и, в соответствующих случаях, международным гуманитарным правом.
- Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве были предусмотрены упомянутые меры защиты, в том числе в контексте процедур определения статуса беженца, приема беженцев и доступа к социальным и экономическим правам.
- Поддерживать расширенное толкование определения «беженец», которое охватывает лиц, спасающихся от вооруженного насилия и конфликтов, как это предусмотрено в Конвенции о ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации. Как минимум, выступать за то, чтобы всем людям, которые нуждаются в международной защите, но которые, как установлено, не подпадают под определение Конвенции 1951 года, была предоставлена вспомогательная форма защиты, определенный правовой статус и как можно более полный спектр прав.
- Выступать за принятие необходимых мер, направленных на обеспечение того, чтобы беженцы были осведомлены о своих правах.
- Поддерживать проведение кампаний по информированию общественности и просвещению по вопросам о беженцах в школах и сообществах, а также способствовать повышению осведомленности о позитивном вкладе беженцев в экономику и общество.

Защищать беженцев от проявлений и актов расизма и ксенофобии

- Беженцам, как и другим лицам, ставшим мишенью расистских и ксенофобских актов, должна быть предоставлена правовая защита, а виновные в таких преступлениях должны быть открыто осуждены и понести эффективное наказание.
- В то время как судебная власть несет ответственность за рассмотрение вопросов уголовного правосудия, парламентарии могут принять нормативно-правовую базу для обеспечения криминализации нападения на расовой почве и других нападениях на почве ненависти, чтобы не допустить развития «культуры безнаказанности».

- Важно выделить ресурсы для обучения должностных лиц на границах, например сотрудников пограничных служб, иммиграционной службы и полиции, чтобы повысить их информированность касательно проявлений расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также обеспечить выполнение ими своих обязанностей без какой-либо дискриминации.
- Также важно выделять ресурсы для обучения других лиц, таких как сотрудники правоохранительных органов, переводчики, адвокаты, лица, предоставляющие услуги, и судьи, которые взаимодействуют с беженцами и ищущими убежища лицами, чтобы повысить их информированность касательно проявлений расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, а также информировать их об их обязанностях.

Выступать от имени беженцев и прислушиваться к ним

- Как законодатели и голос народа в правительстве, парламентарии особо заинтересованы в том, чтобы обеспечить соблюдение прав человека и принципа верховенства права и чтобы беженцы могли пользоваться международной защитой и решениями касательно своего бедственного положения.
- Парламентарии должны взять на себя инициативу в обеспечении принятия законов и процедур, направленных на то, чтобы страна могла надлежащим образом реагировать на прибытие беженцев, обеспечивать защиту нуждающимся в ней лицам и, в конечном итоге, содействовать их добровольному возвращению, местной интеграции или переселению в другую страну убежища.
- Чтобы лучше понять проблемы беженцев, парламентарии проводят беседы с беженцами в своих избирательных округах и прислушиваются к ним, посещают центры приема или поселения беженцев, а также школы, в которых учатся дети-беженцы. Они могут встречаться с вновь переселенными беженцами и посещать церемонии получения гражданства лицами, прибывшими в качестве беженцев.

Демонстрировать лидерские качества

- Парламентарии имеют огромные возможности продемонстрировать лидерские качества в вопросах беженцев и убежища, повышая осведомленность общественности о беженцах как о людях, которым угрожала опасность, а не как об источнике угрозы.
- Парламентарии могут содействовать распространению в обществе знаний о международном законодательстве о беженцах и помогать правительству и избирателям понять заинтересованность своей страны в существовании

щедрой, стабильной и последовательной системы международной защиты.

- Парламентарии могут поддерживать взвешенные дискуссии, четко дифференцируя проблемы миграции и защиту беженцев, осуждая расизм и ксенофобию и избегая стереотипов. Они должны поощрять объективное и сбалансированное представление людей, событий и истории. Они могут напомнить, что на определенных этапах истории многих стран люди покидали их в качестве беженцев.

Содействовать региональным и международным инициативам

- В конечном итоге, парламентарии могут обратиться к своим коллегам из других стран, чтобы содействовать реализации региональных и международных инициатив, направленных на обеспечение уважения к беженцам и защиту их прав.

« Конференция по обзору Дурбанского процесса, оценивая прогресс в достижении целей, поставленных Всемирной конференцией против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, настоятельно призывает государства «к принятию мер по борьбе с непрекращающимися проявлениями ксенофобии по отношению к негражданам и их негативного стереотипного восприятия, в том числе со стороны политиков и сотрудников правоохранительных органов и иммиграционных служб, а также в средствах массовой информации, что привело к насилию, убийствам и преследованию мигрантов, беженцев и ищущих убежища лиц на почве ксенофобии».

Конференция по обзору Дурбанского процесса:
Всемирная конференция по борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости, Заключительный документ, Женева, 2009 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Борьба с расизмом и ксенофобией

В дополнение к изложенным выше действиям более общего характера, способствующим уважению достоинства беженцев и направленных на борьбу с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, парламентарии могут:

- ✔ Обеспечить принятие и применение на практике законодательства, направленного на борьбу с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, в том числе в отношении беженцев. Такое законодательство должно предусматривать криминализацию расистских и ксенофобских актов, а также подстрекательства ко всем формам разжигания ненависти, в том числе разжигающих ненависть высказываний.
- ✔ Принять во внимание [Общую рекомендацию №30 Комитета по ликвидации расовой дискриминации](#) и рассмотреть, какие меры из тех, которые Комитет рекомендует принимать государствам для предотвращения дискриминации по признаку гражданства или иммиграционного статуса, особенно целесообразны в национальных условиях, и выступать за принятие этих мер.
- ✔ Поддерживать принятие и реализацию политики, направленной на формирование позитивных аспектов многообразного общества, а также на взаимодействие между беженцами, местным населением и институтами гражданского общества.
- ✔ Содействовать разработке национального плана действий по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, контролировать его осуществление, взаимодействуя с заинтересованными сторонами, а также создавать национальные программы, которые облегчают доступ к основным социальным услугам всех людей без какой-либо дискриминации.
- ✔ Обеспечить, чтобы лица, совершившие акты насилия на почве расизма и ксенофобии, эффективно и открыто подвергались осуждению в судах, комиссиях по правам человека и офисах омбудсмена, а также в ходе обсуждений в парламенте.

Практика государств

Инициативы, направленные на

борьбу с ксенофобией. В 2015 году в **Южной Африке** произошел всплеск инцидентов на почве ксенофобии, включая нападения на беженцев, которые привели к смерти и серьезным травмам, а также к возобновлению перемещения. Стремясь решить эту проблему, полицейская служба Южной Африки (SAPS), Южноафриканская ассоциация местного самоуправления (SALGA), УВКБ ООН, НПО, религиозные организации и университеты установили партнерские отношения для поддержания диалога на уровне общин и укрепления социальной сплоченности. Департамент внутренних дел, департамент международных отношений и защиты и УВКБ ООН совместно работали над повышением осведомленности о правах беженцев и содействовали обсуждению социальных вопросов беженцами, мигрантами и местными общинами. УВКБ ООН также поддерживает тесные партнерские отношения с SAPS, в том числе посредством «горячей линии по вопросам проявления ксенофобии», чтобы содействовать оперативному и решительному реагированию полиции для предотвращения вспышки или эскалации насильственных действий в отношении беженцев в стране.

- ▶ [General recommendation No. 30 Discrimination against non-citizens \[Общая рекомендация № 30 Дискриминация в отношении неграждан\]](#), Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (CERD), 2002 г.

8.6 Использование механизмов ООН в области защиты прав человека для защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев

В основу международного режима защиты беженцев заложено международное законодательство о правах человека, которое является важной точкой отсчета при разработке государственных систем защиты беженцев. В этой связи Исполнительный комитет УВКБ ООН признал «тесную связь между защитой прав человека и предотвращением проблем беженцев», а также значение стандартов в области прав человека для информационного обеспечения политики, от приема беженцев до принятия решений.

Механизмы ООН в области защиты прав человека, которые были созданы для защиты прав каждого человека, являются важными инструментами для усиления защиты беженцев. В этой Главе рассматривается, как можно использовать эти механизмы, чтобы обеспечить соблюдение прав беженцев. В частности, будут рассмотрены следующие процессы и процедуры:

- Универсальный периодический обзор;
- Специальные процедуры ООН; и
- Органы, контролирурующие выполнение договоров ООН в области прав человека.

Взаимодействие с органами, контролирующими выполнение договоров ООН в области прав человека

Существует десять [договорных органов по правам человека](#), каждый из которых создан в соответствии с положениями договора по правам человека, исполнение которого контролирует. Эти органы представляют собой комитеты независимых экспертов. Девять договорных органов контролируют выполнение основных международных договоров в области прав человека; десятый, Подкомитет по предотвращению пыток, созданный в соответствии с Факультативным протоколом к Конвенции против пыток, осуществляет мониторинг мест содержания под стражей в государствах-участниках Факультативного протокола.

Договорные органы играют важную роль в поддержке усилий, предпринимаемых на национальном уровне для укрепления защиты прав человека, в том числе лиц, ищущих убежища, и беженцев. Государства представляют договорным органам доклады касательно выполнения их обязанностей и обязательств согласно основным договорам в области прав человека, а договорные органы, в свою очередь, предоставляют государствам практические рекомендации и помощь в обеспечении наиболее эффективного выполнения договорных обязательств, включая рекомендации,

Договорные органы ООН: Перечень

Существует десять договорных органов по правам человека, контролирующих выполнение [основных международных договоров в области прав человека](#):

- [Комитет по правам человека](#) (CCPR);
- [Комитет по экономическим, социальным и культурным правам](#) (CESCR);
- [Комитет по ликвидации расовой дискриминации](#) (CERD);
- [Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин](#) (CEDAW);
- [Комитет против пыток](#) (CAT);
- [Подкомитет по предотвращению пыток](#) (SPT);
- [Комитет по правам ребенка](#) (CRC);
- [Комитет по защите прав трудящихся-мигрантов](#) (CMW);
- [Комитет по правам инвалидов](#) (CRPD); и
- [Комитет по насильственным исчезновениям](#) (CED).

касающиеся международной защиты. Ряд договорных органов опубликовали Замечания общего характера или Рекомендации по вопросам, касающимся лиц, ищущих убежища, и беженцев.

При определенных обстоятельствах договорные органы также рассматривают жалобы отдельных лиц касательно нарушения их прав. Любой человек может подать в Комитет жалобу на государство, при условии, что государство является участником соответствующего договора и признало компетенцию Комитета рассматривать индивидуальные жалобы. Третьи лица могут подавать жалобы от имени физических лиц, давших на это письменное согласие. Однако согласие не требуется, если, например, человек находится в тюрьме и не имеет какой-либо связи с внешним миром или является жертвой насильственного исчезновения.

Лица, ищущие убежища, или беженцы могут воспользоваться процедурами рассмотрения индивидуальных жалоб. **Эти процедуры особенно важны для лиц, ищущих убежища, или беженцев в странах, которые не являются участниками Конвенции 1951 года или Протокола 1967 года.** Процедуры применялись в отношении лиц, ищущих убежища, и беженцев, когда нарушались их права, предусмотренные международными документами ICCPR, CAT, CEDAW, ICERD или CRPD, – например, для предотвращения *высылки* (в соответствии со статьями 3 CAT или статьей 7 ICCPR); в случае отклонения ходатайства о предоставлении убежища, которое подавалось в связи с опасениями стать жертвой торговли людьми для сексуальной эксплуатации (статья 6 CEDAW); или дискриминации по признаку этнического происхождения при приобретении гражданства (статья 5 ICERD).

« Исполнительный комитет ... отмечает взаимодополняющий характер международного законодательства о беженцах и о правах человека, а также возможную роль правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций в этой области, и в этой связи призывает государства, по мере необходимости, в своих докладах органам, контролирующим выполнение договоров Организации Объединенных Наций, рассмотреть вопрос о положении вынужденно перемещенных лиц, а также предлагает этим органам, в свою очередь, проявить заинтересованность и рассмотреть, в рамках своих мандатов, правозащитные аспекты вынужденного перемещения».

Общее заключение №95 (LIV) Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о международной защите, 2003 г.

- ▶ [Система договоров Организация Объединенных Наций в области прав человека, Изложение фактов, №30/Ред.1](#), УВКПЧ, 2012 г.
- ▶ Refworld, информация по правам человека доступна по ссылке: <http://www.refworld.org/humanrights.html>

Использование специальных процедур ООН

«Специальные процедуры» – общее наименование механизмов, действующих под эгидой Совета по правам человека, которые предназначены для изучения ситуаций в отдельных странах либо тематических вопросов. Для выполнения специальных процедур назначаются физические лица – Специальный докладчик или Независимый эксперт, или Рабочая группа. Мандатарии (уполномоченные лица) представляют Совету доклады со своими выводами и рекомендациями; во многих случаях доклады представляют Генеральной Ассамблее ООН. По состоянию на август 2017 года существовало 56 специальных процедур (44 тематических мандата и 12 мандатов, связанных с отдельными странами или территориями), многие из которых имеют конкретное отношение к проблемам беженцев.

Специальные докладчики, наделенные тематическими мандатами по проблемам беженцев

- **Специальные докладчики**, наделенные тематическими мандатами, которые имеют отношение к защите лиц, ищущих убежища, и беженцев. Специальные докладчики по таким вопросам: о [достаточном жилище](#) как компоненте права на достаточный жизненный уровень и о праве на недопущение дискриминации в этом контексте; о правах [инвалидов](#); о праве на [образование](#); об обязательствах в области прав человека, связанных с безопасностью, чистой, здоровой и устойчивой [окружающей средой](#); о [крайней нищете и правах человека](#); о праве на [питание](#); о поощрении и защите права на [свободу мнений и их свободное выражение](#); о [свободе религии и убеждений](#); о праве каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического [здоровья](#); о положении [правозащитников](#); о правах [коренных народов](#); о [правах внутренне перемещенных лиц](#); о правах [мигрантов](#); по [вопросам меньшинств](#); о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости; о торговле [детьми](#), детской проституции и детской порнографии; о современных формах [рабства](#), включая его причины и последствия; о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с [терроризмом](#); по вопросу о [пытках](#) и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения или наказания; по вопросу о [торговле людьми](#), особенно женщинами и детьми; о праве человека на безопасную питьевую [воду](#) и санитарные услуги; по вопросу о насилии в отношении [женщин](#), его причинах и последствиях.
- **Рабочие группы** по вопросам, которые особо актуальны для защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев: по проблемам лиц [африканского происхождения](#), по

вопросу о [произвольных задержаниях](#); по вопросу о [насильственных или недобровольных исчезновениях](#); по вопросу о дискриминации в отношении [женщин в законодательстве и на практике](#); и по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других [предприятиях](#) (последняя – в связи с коренными причинами перемещения).

- **Независимые эксперты** по вопросам, которые имеют прямое отношение к лицам, ищущим убежища, и беженцам: об осуществлении прав человека [лиц](#), страдающих альбинизмом, об осуществлении всех прав человека [пожилых людей](#), о правах человека и международной [солидарности](#); и о защите от насилия и дискриминации по признаку [сексуальной ориентации и гендерной идентичности](#).

Специальные процедуры ООН, доступные беженцам или оказывающие поддержку беженцам

По некоторым из специальных процедур можно обратиться со срочным призывом на строго гуманитарной основе. Специальные докладчики или Рабочие группы могут взаимодействовать с правительством, чтобы помочь предотвратить назревающие **нарушения прав человека** лиц, ищущих убежища, или беженцев, или отреагировать на утверждения о существовании таких нарушений.

Когда речь идет о назреваемом **нарушении принципа недопущения высылки**, то, в определенных случаях, целесообразно обратиться к [Специальному докладчику ООН по вопросу о пытках](#) и [Специальному докладчику ООН по вопросу о казнях без надлежащего судебного разбирательства](#) или в [Рабочую группу ООН по вопросу о насильственных исчезновениях](#).

Мандатарии специальных процедур регулярно **посещают страны**, и в ходе посещений могут, в зависимости от мандата, посещать приграничные районы, лагеря беженцев, центры приема, центры содержания под стражей или места, где ищущие убежища лица содержатся в режиме административного задержания. Во время таких посещений они проводят консультации с министерствами, парламентариями, судебными органами, должностными лицами иммиграционной службы, сотрудниками пограничных служб, НПЗУ, организациями ООН, в том числе УВКБ ООН, представителями институтов гражданского общества и другими субъектами, чтобы получить информацию по вопросам, имеющим отношение к их мандату, которые могут затрагивать лиц, ищущих убежища, и беженцев.

Кроме того, мандатарии специальных процедур могут издавать **тематические исследования**, имеющие отношение к защите беженцев, например, исследование проблем защиты беженцев, создаваемых контртеррористическими мерами, или проект руководящих принципов по

Универсальный периодический обзор: Ключевая роль парламентов

Парламенты играют важную роль в процессе УПО. Межпарламентский союз сотрудничает с Управлением Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ) на международном и региональном уровне с целью содействовать более активному участию парламентов. Национальные парламенты:

- Должны участвовать в национальных консультациях, предшествующих подготовке и утверждению национального доклада;
- С ними следует консультироваться в процессе принятия рекомендаций; и
- Им принадлежит ключевая роль в выполнении рекомендаций, в частности требующих принятия законодательных мер.

вопросам крайней нищеты и прав человека. Мандатарии могут также заниматься **отдельными случаями и проблемами** более широкого структурного характера, обращая на них внимание государств, из которых поступают сообщения о предполагаемых нарушениях.

Иногда **специальные процедуры** являются единственным механизмом, способным предупредить международное сообщество о конкретной проблеме с правами человека, поскольку они могут **заниматься урегулированием ситуации в любой части мира, для чего не требуется ни ратификация страной конкретного документа по правам человека**, ни согласие страны подчиняться юрисдикции конкретного договорного органа.

Взаимодействие государств в рамках универсального периодического обзора

Универсальный периодический обзор (УПО) – это межгосударственный механизм, который был создан Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году в качестве средства, с помощью которого Совет ООН по правам человека может рассматривать деятельность государств в области прав человека. Этот механизм основан на интерактивном диалоге между государством, по которому проводится обзор, после представления им национального доклада, и государствами-членами и наблюдателями Совета по правам человека.

Универсальный периодический обзор предоставляет каждому государству возможность проинформировать о принятых им мерах по выполнению обязательств в области прав человека в отношении всех лиц, находящихся в его юрисдикции, включая беженцев.

Процесс состоит из нескольких этапов: подготовка документов, на основе которых готовятся обзоры, составление самого обзора и наблюдение за выполнением рекомендаций. В первом цикле (2008 – 2011 гг.) рассматривалось выполнение обязательств и обязанностей в области прав человека всеми 193 государствами-членами ООН. Во втором (2012–2016 гг.) и последующих циклах основное внимание будет уделено выполнению рекомендаций, которые были даны государствам во всех циклах, а также дальнейшему развитию ситуации с правами человека в этих государствах. В процессе принимают активное участие организации гражданского общества, национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) и учреждения ООН, в том числе УВКБ ООН.

Государства-участники УПО признали, что широкий круг вопросов вынужденного перемещения и безгражданства находится в рамках правовой базы в области прав человека и, следовательно, в компетенции этого механизма. Рекомендации, адресованные государствам, касались

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Использование механизмов в области защиты прав человека

Парламентарии могут принять следующие меры для использования механизмов в области защиты прав человека, чтобы содействовать соблюдению международных стандартов:

- ✔ Работать с целью обеспечения активного участия парламента в УПО и рассмотрения вопросов, имеющих отношение к защите ищущих убежища лиц и беженцев, при подготовке и утверждении национальных докладов для УПО или других механизмов ООН, а также при последующих действиях касательно этих докладов, в частности Заключительных выводов и Рекомендаций органов, контролирующих выполнение договоров ООН в области прав человека, в том числе путем содействия их реализации посредством законодательных инициатив. К соответствующим вопросам относятся присоединение к Конвенции 1951 года / Протоколу 1967 года; реформирование национального законодательства о предоставлении убежища; условия приема беженцев; доступ к качественным процедурам определения статуса

беженца, юридической помощи, документам и другим правам; содержание под стражей; свобода передвижения; положение лиц с особыми потребностями; и расовая дискриминация.

- ✔ Предоставлять информацию Специальным докладчикам или Рабочим группам, изучающим положение беженцев и ищущих убежища лиц и проблемы, которые могут их затрагивать. Выполнять рекомендации, требующие действий парламента.
- ✔ Направлять запрос о проведении брифинга Специальным докладчиком или Рабочей группой при посещении страны.
- ✔ Обращаться к своим правительствам для принятия мер при получении запроса на предоставление информации или при получении срочных обращений, которые изданы в соответствии со специальными процедурами.
- ✔ Принимать к сведению рекомендации УПО и Заключительные выводы и Замечания общего характера, представленные органами, контролирующими выполнение договоров, которые касаются ищущих убежища лиц и беженцев, и выступать за выполнение рекомендуемых действий.

соблюдения принципа *недопущения высылки*, присоединения к Конвенции 1951 года/ Протоколу 1967 года, процедур определения статуса беженца, процедур предоставления убежища жертвам торговли людьми, действий по оказанию поддержки жертвам сексуального и гендерно-обусловленного насилия, содержания под стражей ищущих убежища лиц, а также мер, необходимых для искоренения дискриминации, в том числе в отношении ищущих убежища лиц и беженцев.

Глава 9

Достижение долгосрочных решений



© UNHCR / Annie Sakkab

9.1 Введение

Поиск долгосрочных решений играет важнейшую роль в каждой ситуации с беженцами и является основной проблемой, вызывающей беспокойство каждого беженца. После создания УВКБ ООН на эту организацию была возложена задача поиска «постоянных решений» проблемы беженцев. Сегодня чаще используется термин «долгосрочные решения».

Достижение долгосрочных решений обеспечивается, когда беженцы получают правовой статус, который гарантирует им осуществление их прав на длительной основе. Долгосрочные решения реализуются путем добровольной репатриации в страну происхождения беженца, путем обустройства и интеграции в стране убежища, самостоятельно осуществляемой беженцем («местная интеграция»), либо путем организованного переселения. В Уставе УВКБ ООН эти пути к решениям упоминаются в более широком смысле – в положениях о добровольной репатриации беженцев и об их ассимиляции в новом национальном сообществе.

Чтобы выявить и устранить барьеры, препятствующие достижению решения для групп беженцев, а иногда и одного беженца, УВКБ ООН сотрудничает с государствами

и институтами гражданского общества. Эту задачу можно упростить, если планирование решений будет начинаться с момента возникновения проблемы беженцев и если беженцы получат возможность и будут поощряться к тому, чтобы быть активными и самостоятельно обеспечивающими себя людьми, а не пассивными получателями гуманитарной помощи.

Несмотря на повышенное внимание, уделяемое решению проблем беженцев, многие, а возможно даже большинство беженцев в мире, остаются без какого-либо долгосрочного решения, иногда в течение всей жизни. Количество и масштаб связанных с беженцами ситуаций затаяного характера по всему миру свидетельствует о трудностях, с которыми сталкивается международное сообщество в решении основных причин возникновения потоков беженцев. Парламентарии могут способствовать повышению осведомленности о насущной необходимости найти долгосрочные решения для беженцев, особенно в связи с долговременными перемещениями, нередко затрагивающими не одно поколение.

В этой Главе рассмотрены пути достижения решений и связанные с ними вопросы:

- Создание предпосылок для достижения долгосрочных решений: Системный подход
- Добровольная репатриация
- Местная интеграция: Обустройство в принимающем сообществе
- Переселение
- Инновационные подходы к переселению и альтернативные каналы миграции
- Натурализация
- Комплексные подходы к решению ситуаций затаяного характера, связанных с беженцами.

9.2 Создание предпосылок для достижения решений: Системный подход

Предпосылкой для достижения любых долгосрочных решений является включение беженцев в национальные системы и предоставление доступа к услугам. В случае необходимости дополнительно может быть оказана поддержка со стороны международного сообщества. Важной задачей для национальных координационных и образовательных учреждений является обеспечение готовности местных органов власти и институтов гражданского общества расширять и адаптировать услуги и системы в зависимости от вновь прибывших лиц и их возможных особых потребностей. При такой подготовке (и если потенциальная потребность в международной поддержке была определена заранее) возможно принять даже большее количество вновь прибывших лиц. Даже если вначале качество услуг ограничено, инвестирование в существующие системы принимающих государств вместо создания параллельных систем может дать значительный положительный потенциальный эффект как для беженцев, так и для принимающих сообществ.

Для предоставления услуг большему количеству людей как в странах убежища, так и по возвращении в страны происхождения могут потребоваться структурные изменения, например в области здравоохранения и образования.

Включение вновь прибывших лиц в административную, судебную и управленческую системы может оказаться сложной задачей. Однако возможность почувствовать себя частью принимающих сообществ лежит в основе любого долгосрочного решения для беженцев (или репатриантов). Чем больше беженцы способны проявить свою устойчивость к внешним

воздействиям, приспособляемость и способность к самообеспечению, тем больше у них шансов успешно воплотить решения по мере возникновения возможностей.

В случае необходимости национальные или местные органы власти и учреждения должны запросить финансовую или техническую помощь на расширение своих национальных систем для приема вновь прибывших или репатриантов. Исполнительный комитет УВКБ ООН признал это в своем [Заключении №112 \(LXVII\)](#) о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений.

9.3 Добровольная репатриация

Миллионы беженцев по всему миру хотят всего лишь вернуться домой. Добровольная репатриация в условиях безопасности и с уважением человеческого достоинства беженцев требует от страны происхождения полной приверженности реинтеграции своих людей и обеспечения эффективного восстановления их национальной защиты. Чтобы лица, принявшие решение вернуться на родину, могли восстановить свою жизнь в стабильной обстановке, потребуется также поддержка международного сообщества, особенно при возвращении беженцев в страны, которые выходят из состояния конфликта, где остается хрупкая ситуация с обеспечением верховенства права.

Решение о возвращении может быть трудным. Такое решение не должно быть вызвано уменьшением объема защиты и помощи в стране убежища, хотя нередко это становится печальной реальностью. В результате, беженцы зачастую возвращаются в регионы, где установился шаткий мир и только началась реализация инициатив по восстановлению и примирению. На родине они могут столкнуться с экономическими, юридическими и социальными проблемами, включая трудности с возвращением своей собственности или получением реституции за утраченное имущество.

В последние годы уровень репатриации беженцев был низким, что отражает высокий уровень затянувшихся и возобновляемых конфликтов, а также политические, экономические и социальные трудности, с которыми сталкиваются многие страны происхождения беженцев. В результате, в изгнании, которое носит затяжной характер, остается все больше беженцев, чем раньше.

Государства и международное сообщество заинтересованы в обеспечении репатриации, которая была бы добровольной и осуществлялась в условиях безопасности, с уважением достоинства беженцев и с предоставлением достаточной защиты и поддержки в процессе репатриации и после возвращения на родину. Более вероятно, что возвращение будет устойчивым, если оно будет подкрепляться мерами по восстановлению и развитию в целях поддержки национальных учреждений, ответственных за реинтеграцию и восстановление верховенства права.

Исполнительный комитет УВКБ ООН признал проблемы, с которыми могут сталкиваться возвращающиеся беженцы. В документе [Conclusion No. 101 \(LV\) on legal safety issues in the context of voluntary repatriation of refugees \[Заключение №101 \(LV\) о проблемах юридической безопасности в условиях добровольной репатриации беженцев\]](#) излагаются вопросы, которые необходимо решить для обеспечения **добровольной, безопасной, достойной и устойчивой** репатриации. В контрольном списке рекомендаций парламентариям, приведенном ниже, содержатся основные рекомендации из упомянутого Заключения.

Добровольная репатриация в условиях безопасности и с уважением достоинства беженцев: Что делать?

Чтобы репатриация беженцев была добровольной и осуществлялась в условиях безопасности и с уважением их человеческого достоинства:

- Каждый беженец должен иметь возможность сделать **свободный и осознанный выбор** в отношении возвращения. Для этого беженцам нужна точная информация о ситуации в стране происхождения, в том числе о физической, материальной и юридической безопасности. В идеале, следует обеспечить возможность совершения «ознакомительной» поездки представителей общины беженцев в места потенциального возвращения;
- Страны убежища должны **защищать беженцев от угроз и притеснений**, в том числе со стороны любых групп или отдельных лиц, которые могут пытаться препятствовать их доступу к информации о ситуации в стране происхождения или осуществлению свободного выбора касательно их права на возвращение;
- В принципе, беженцы должны иметь возможность **вернуться в места своего происхождения или другое место по выбору**, соблюдая лишь ограничения, предусмотренные международным законодательством о правах человека. Необходимо приложить все усилия, чтобы уменьшить вероятность в отношении беженцев стать внутренне перемещенными лицами после возвращения;
- Во время и после возвращения беженцев следует **соблюдать принцип единства семьи**, в том числе при необходимости следует удостовериться в том, что члены семьи разных национальностей могут оставаться вместе как одна семья;
- В ходе консультаций с представителями сообществ, в которые возвращаются беженцы, а также с самими беженцами должны быть определены и рассмотрены **особые потребности возвращающихся беженцев**, например, женщин, возглавляющих домохозяйства, детей, пожилых людей, людей с инвалидностью и других лиц;

- В случае **детей без сопровождения или разлученных с семьей**, которые выражают желание вернуться на родину, следует удостовериться, что возвращение будет соответствовать наилучшим интересам таких детей. До их возвращения должны быть завершены мероприятия по розыску членов семей, и возвращение должно осуществляться только после принятия соответствующих мер по обеспечению надлежащего приема и устройства.
- Государства должны предоставить **УВКБ ООН беспрепятственный доступ** к возвращающимся беженцам с целью мониторинга соблюдения международных стандартов в обращении с ними, в том числе касательно выполнения условий амнистии или других гарантий, на основании которых могли вернуться беженцы;
- Все возвращающиеся беженцы должны иметь **право восстановить права собственности или получить компенсацию за жилище, землю или имущество**, которого они были лишены незаконным, дискриминационным или произвольным путем до их бегства или во время изгнания. Руководство по этим вопросам можно найти в таких документах, как [Pinheiro Principles](#) [«Принципы Пинейро»] и [Handbook on housing and property restitution for refugees and displaced persons](#) [Справочник по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц];
- Страны происхождения должны сотрудничать с УВКБ ООН и другими учреждениями ООН, международными и неправительственными организациями, в частности с экспертами по вопросам верховенства права, развития и миростроительства, с целью устранения **юридических, административных и других препятствий для возвращения беженцев**; и
- Международное сообщество в целом должно мобилизовать **надлежащую и устойчивую поддержку** для стран, в которые возвращаются беженцы, особенно стран, которые выходят из состояния конфликта, чтобы помочь восстановить национальную защиту граждан и лиц, ранее постоянно проживавших в стране, стремящихся вернуться домой.

«**Исполнительный комитет напоминает о добровольном характере репатриации беженцев и о праве беженцев на возвращение в свои страны, а также признает в контексте добровольной репатриации важность решительных усилий в стране происхождения, в том числе помощи в целях восстановления и развития для содействия добровольному, безопасному и достойному возвращению и устойчивой реинтеграции беженцев, а также обеспечению восстановления национальной защиты»**

[Заключение №112 \(LXVII\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о международном сотрудничестве с точки зрения защиты и решений](#), 2016 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Добровольная репатриация

В целях содействия достижению долгосрочного решения путем добровольной репатриации в условиях безопасности и с уважением достоинства беженцев, парламентариям рекомендуется:

В стране убежища и в стране происхождения

- ✔ На раннем этапе выявлять и устранять любые юридические и административные препятствия для добровольной репатриации и всестороннего осуществления репатриантами своих прав.
- ✔ Поддержать заключение трехстороннего соглашения между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН об обеспечении правовой базы добровольной репатриации, которая будет устойчивой и может быть осуществлена в условиях безопасности и с уважением достоинства. В таком соглашении должны быть указаны условия добровольной репатриации, роли и сферы ответственности соответствующих сторон, а также обязательства государств в отношении возвращающихся беженцев.
- ✔ Обеспечить, чтобы механизмы репатриации обеспечивали соблюдение принципа единства семьи во время возвращения беженцев и после этого, в том числе, по мере необходимости, предусмотреть возможность оставаться вместе как одна семья супругам и членам семьи разных национальностей.
- ✔ Обеспечить, чтобы в ходе механизмов репатриации выявлялись и учитывались особые потребности возвращающихся беженцев, включая женщин, детей, пожилых людей, лиц с инвалидностью и других лиц с особыми проблемами.
- ✔ Обеспечить, чтобы дети без сопровождения или разлученные с семьей репатриировались только в том случае, если они возвращаются к членам семьи, либо если будут приняты другие конкретные и соответствующие меры по обеспечению надлежащего приема и устройства. Обеспечить, чтобы розыск членов семьи был завершен до возвращения детей.
- ✔ Признать существование сложных проблем примирения в постконфликтных ситуациях и, в случае необходимости, поддержать использование механизмов правосудия переходного периода, чтобы помочь создать условия,

способствующие добровольной репатриации и устойчивой реинтеграции.

В стране убежища

- ✔ Удостовериться в том, что беженцы имеют доступ к полной, надежной и достоверной информации о ситуации в стране происхождения, в том числе по вопросам физической, материальной и юридической безопасности, чтобы каждый беженец мог принять свободное и осознанное решение о возвращении. Поощрять органы власти к предоставлению разрешений на совершение «ознакомительных» поездок представителей беженцев в потенциальные места возвращения.
- ✔ Обеспечить принятие мер для защиты беженцев от угроз и притеснений со стороны тех, кто препятствует осуществлению их права на возвращение.

В стране происхождения

- ✔ Обеспечить, чтобы правительство признавало свое обязательство о реадмиссии своих граждан и облегчило их возвращение на практике, в том числе путем выдачи проездных документов, в случае необходимости. Удостовериться в том, что будут приняты также беженцы, которые не являются гражданами, но обычно проживали в этой стране, в том числе лица без гражданства.
- ✔ Поддержать меры по содействию добровольной репатриации, в том числе гарантии того, что возвращающиеся беженцы не будут привлечены к ответственности за то, что они покинули страну. Тем не менее, такая амнистия не должна распространяться на возвращающихся беженцев, которые обвиняются в серьезном нарушении международного гуманитарного права, международного законодательства о правах человека или в совершении общеуголовного преступления, которое повлекло за собой смерть или серьезные телесные повреждения и было совершено до бегства из страны или во время изгнания.
- ✔ Обеспечить, чтобы согласно национальному законодательству признавалось гражданское состояние возвращающихся беженцев, включая изменения, которые произошли во время изгнания (факты рождения, смерти, усыновления, браков и разводов), а также документы, подтверждающие гражданское состояние, выданные компетентными органами в стране убежища или в другой стране. Законодательство должно учитывать особую ситуацию при возвращении женщин-беженцев, у которых может не быть документов, подтверждающих их гражданское состояние.

- ✔ Поддержать создание механизмов реституции, позволяющих возвращающимся беженцам вернуть жилье, землю или имущество, которых они были лишены незаконным, дискриминационным или произвольным путем до их бегства из страны или во время изгнания. Обеспечить, чтобы возвращающимся женщинам не препятствовали в осуществлении их имущественных прав. Выступать за предоставление справедливой и надлежащей компенсации за имущество, не подлежащее восстановлению, а также за то, чтобы принимать во внимание ситуацию лиц, которые могут занимать собственность беженцев.
- ✔ Обеспечить, чтобы механизмы репатриации предоставляли бездомным возвращающимся беженцам, в случае необходимости, доступ к земле и (или) надлежащим жилищным условиям, сопоставимым с местными стандартами.
- ✔ Обеспечить, чтобы в механизмах репатриации признавалась эквивалентность начального и среднего образования, полученного за рубежом, и обеспечивался доступ возвращающихся беженцев к процедурам признания эквивалентности приобретенных за рубежом академического образования или профессиональной квалификации без какой-либо дискриминации.
- ✔ Обеспечить свободный и беспрепятственный доступ УВКБ ООН к возвращающимся беженцам с целью осуществления мониторинга соблюдения международных стандартов в обращении с ними.

В странах-донорах

- ✔ Поощрять предоставление финансовой и технической помощи странам, в которые возвращаются беженцы, в частности странам, которые выходят из состояния конфликта. Может быть предоставлена поддержка широкого спектра инициатив, необходимых для успешной репатриации, от программ разминирования до проектов, способствующих созданию источников доходов, и долгосрочных мероприятий в области развития.

- ▶ [Conclusion No. 101 \(LV\) on Legal Safety Issues in the Context of Voluntary Repatriation of Refugees](#), UNHCR Executive Committee, 2004 [[Заключение № 101 \(LV\) о проблемах юридической безопасности в связи с добровольной репатриацией беженцев](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2004 г.]
- ▶ Принципы по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц, Подкомиссия ООН по поощрению и защите прав человека, 2005 г.
- ▶ [Handbook on housing and property restitution for refugees and displaced persons. Implementing the "Pinheiro Principles"](#), UNHCR, Food and Agriculture Agency (FAO), Norwegian Refugee Council (NRC), Inter-Agency Internal Displacement Division (IDD), Office of the UN High Commissioner for Human Rights (OHCHR), UN-HABITAT, 2007 [[Справочник по вопросам реституции жилья и имущества беженцев и перемещенных лиц: Осуществление «Принципов Пинейро»](#), УВКБ ООН, Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН (FAO), Норвежский совет по делам беженцев (NRC), Межведомственный отдел по вопросам внутреннего перемещения (IDD)), Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), ООН-Хабитат, 2007 г.]

Интеграция: многомерный, двусторонний процесс

Исполнительный комитет УВКБ ООН признал в [Заключении №104](#), что интеграция представляет собой динамичный процесс, в котором участвуют как беженцы, так и принимающее сообщество, и в его основе должны лежать такие ценности, как многообразие, недопущение дискриминации и толерантность. Интеграция требует:

- Со стороны беженцев – готовности приспосабливаться к условиям и культурным нормам принимающего сообщества и уважать ценности этого сообщества, не теряя при этом своей культурной идентичности, и
- Со стороны принимающего сообщества и общественных институтов – соответствующей готовности оказать поддержку беженцам, принять их в социокультурное пространство и удовлетворять потребности многообразных групп населения.

Процесс интеграции имеет правовой, экономический, социальный и культурный аспекты. Все они важны для успешной интеграции беженцев.

- **Правовой аспект** предусматривает предоставление беженцам со стороны принимающего государства гарантированного правового статуса и все более широкого круга прав, в целом соразмерных с теми, которыми пользуются все его граждане, а также, со временем, возможности получения гражданства.
- **Экономический аспект** местной интеграции предусматривает все большее достижение беженцами самообеспеченности и внесение ими вклада в местную экономику. Для этого требуется не только доступ к трудоустройству, но и к различным административным и юридическим процессам.
- **Социальный и культурный аспекты** предусматривают нахождение компромиссов и принятие многообразия культур, убеждений и социальных норм принимающими сообществами и беженцами.

9.4 Местная интеграция: Обустройство в принимающем сообществе

В случаях, когда добровольная репатриация является неприемлемым вариантом, долгосрочное решение можно обеспечить путем интеграции в местное сообщество в стране убежища. Местная интеграция может осуществляться после признания статуса беженца в рамках индивидуальной процедуры предоставления убежища или признания статуса на групповой основе или по принципу *prima facie*. Еще одним из путей интеграции является переселение беженцев, которое рассматривается ниже.

Интеграция – это сложный и постепенный процесс, имеющий разноплановые, но при этом взаимосвязанные правовые, экономические, социальные и культурные аспекты. Интеграция не происходит сама по себе, а требует согласованных усилий со стороны беженцев и принимающих сообществ. Интеграция проходит легче, если беженцы могут использовать национальные службы и системы. Это помогает им понять местные нормы, адаптироваться к ним и способствует установлению более тесных социальных и культурных связей. Интеграция упрощается, если у беженцев есть этнические, культурные или языковые связи с принимающим сообществом, но наличие таких связей не должно быть требованием.

Государства-участники Конвенции 1951 года обязуются не только предоставлять беженцам более широкий спектр прав в зависимости от длительности пребывания беженцев на территории государства, но и, в соответствии со статьей 34 Конвенции, содействовать их интеграции и натурализации.

Чтобы помочь беженцам стать полноправными и полезными членами общества, требуется участие органов власти на всех уровнях (центральных, региональных, местных), а также многих других лиц и организаций: служб по жилищным вопросам и вопросам занятости,

История беженца:

Новый дом и рука помощи

Время, похоже, остановилось в Дилинлале, сонной фермерской деревне на юге Чада. Но для многих местных жителей, включая 40-летнего Николаса, жизнь меняется навсегда.

Ситуация насилия, разрушающая Центральноафриканскую Республику, в 50 километрах от деревни, захлестнула Дилингалу год назад. Теперь у Николаса живет семья беженцев, дом которых был сожжен, их скот и имущество украдены. «Люди из Центральной Африки — наши братья, — говорит он. «Они дали нам приют, когда наша страна воевала. Мы обязаны оказать им гостеприимство».

Николас передал одну из своих восьми хижин семейству беженцев: Иакову, его двум женам, их пяти детям и матери Иакова. Они начинают свою новую жизнь с помощью Николаса и других местных жителей, УВКБ ООН и его партнеров. «Мы получили двух быков, плуг и телегу, несколько топоров и серпов. Во время сезона дождей мы используем быков по очереди, чтобы вспахать наши поля».

Скот и инвентарь были предоставлены в виде займа. Иаков и его домочадцы должны выплатить его в рассрочку, как

только начнут получать доход. Хотелось бы надеяться, что приносящая доход деятельность поможет беженцам обеспечивать себя — что необходимо, когда конфликт затягивается и возвращение домой остается невозможным.

Программа, поддерживающая беженцев и принимающие их сообщества, помогает предотвратить возникновения зависти и недовольства между двумя группами людей. Беженцы и местные жители получили кредиты для начала малого бизнеса, а также строительные материалы — тростник и соломенные тюки для ремонта хижин. УВКБ ООН и его партнеры НПО построили колодцы, туалеты, кладовые и школы.

Чтобы обеспечить социальную гармонию, УВКБ ООН не расселяет беженцев в деревнях, где их численность может составить более трети от представителей населения Чада. Ограничение числа беженцев в каждом сообществе помогает сократить воздействие на природные ресурсы, особенно что касается проблемы дефицита дров. Давние культурные сходства способствуют успешной интеграции.

На главной площади Дилингалы, под тенью деревьев манго, рынок в самом разгаре. «Он намного оживленнее, чем до прибытия центральноафриканцев», — говорит старик.

«Новый дом и рука помощи», УВКБ ООН, 2015 г.

школ, служб, предоставляющих медицинские услуги, средств массовой информации, НПО, работодателей, профсоюзов, спортивных клубов, религиозных организаций, соседей, одноклассников, коллег и многих других членов сообщества. Их вклады, большие и малые, объединяются, чтобы изменить ситуацию беженцев, которые лишились своего сообщества, утратили чувство принадлежности и начинают жизнь с начала на новом месте.

Практика государств

Разрешение на постоянное проживание для беженцев, длительное время пребывающих в Замбии. В 2012 году правительство **Замбии** приступило к осуществлению программы выдачи до 10 000 разрешений на постоянное проживание бывшим беженцам из Анголы. Эти беженцы, отвечающие требованиям для местной интеграции, получают право приобрести гражданство по истечении срока, который составляет в среднем 10 лет и зависит от вида разрешения на проживание. Правительство также предоставило возможность получить землю бывшим беженцам, которые в целом хорошо интегрированы в экономическом и социальном плане. В 2014 году введена в действие [Strategic Framework for the Local Integration of Former Refugees in Zambia \[Стратегическая программа местной интеграции бывших беженцев в Замбии\]](#). В реализации программы очень помогло тесное сотрудничество правительства Замбии и Анголы, а также поддержка УВКБ ООН и правительств стран-доноров.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Местная интеграция

В целях содействия местной интеграции, если таковая является приемлемым вариантом, в соответствии с международными стандартами парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить, чтобы в законодательстве было предусмотрено своевременное предоставление лицам, признанным беженцами, гарантированного правового статуса. В идеале это означает, что право на постоянное проживание предоставляется незамедлительно или, самое позднее, по истечении срока первоначального разрешения.
- ✔ Руководствуясь статьей 34 Конвенции 1951 года, поддержать принятие других мер, направленных на содействие интеграции и возможной натурализации беженцев в принимающем государстве.
- ✔ Поддержать **правовой аспект** интеграции:
 - Поддержать применение Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, а также соответствующих документов по правам человека в качестве основы для управления процессом интеграции; и
 - Выступать за адаптацию и пересмотр, в случае необходимости, национальной правовой и административной базы в целях обеспечения равного пользования беженцами правами и услугами.
 - Обеспечить, чтобы в национальном законодательстве и политике соблюдались основные гражданские, экономические и социальные права беженцев, включая право на свободу передвижения и право заниматься деятельностью, приносящей доход;
 - Если в национальном законодательстве об иностранцах предусмотрены санкции за невыполнение обязательств по интеграции, например отмена разрешения на проживание за неспособность пройти языковые тесты, обеспечить, чтобы такие санкции не применялись к беженцам, поскольку такие положения могут ущемить их права.
- ✔ Содействовать **экономическому аспекту** интеграции:
 - Содействовать рассмотрению способов активизировать участие беженцев в экономической жизни страны, в том числе путем получения образования и развития навыков
 - Изучать действующие законы и практику с целью выявления и устранения положений, препятствующих трудоустройству беженцев;
 - В соответствующих случаях изучить способы облегчить доступ беженцев земле сельскохозяйственного назначения для расширения возможностей самообеспечения и повышения продовольственной безопасности беженцев и местного населения.
 - Поддерживать меры по признанию дипломов и свидетельств об академическом, профессиональном и профессионально-техническом образовании, полученных беженцами в стране происхождения;
 - Предусмотреть создание зон размещения беженцев в рамках национальных планов развития.
- ✔ Поддерживать **социальный и культурный аспекты** местной интеграции:
 - Поддерживать антидискриминационную политику и действия, направленные на борьбу с дискриминацией; акцентировать внимание на позитивных аспектах многообразного по своему составу общества;
 - Выступать за принятие законов и политики, позволяющих беженцам в полной мере участвовать в гражданской, экономической, социальной и культурной жизни принимающей страны;
 - Содействовать доступу беженцев к образованию, включая образование для взрослых, а также к профессиональной подготовке;
 - Поддерживать меры, направленные на воссоединение семей беженцев, признавая тот факт, что присутствие членов семьи может укрепить систему социальной поддержки беженцев и тем самым способствовать интеграции их семей.

Региональная практика

Города солидарности в Центральной и Латинской Америке. Инициатива «Города солидарности» была составной частью Мексиканской декларации и Плана действий 2004 года, принятых в 20-ю годовщину Картахенской декларации. В рамках этой инициативы города в **Аргентине, Бразилии, Венесуэле, Коста-Рике, Уругвае, Чили и Эквадоре** обязались содействовать местной интеграции беженцев. Ключом к успеху инициативы является улучшение условий жизни и возможностей как беженцев, так и принимающих сообществ. Важную роль играет приверженность инициативе со стороны должностных лиц местных органов власти и муниципальных властей. Их роль заключается в проведении оценки потребностей и разработке планов действий для их удовлетворения. Это может включать программы предоставления жилья, образования, рабочих мест и профессиональной подготовки, медицинских и социальных услуг, помощи в создании предприятий или кредитных союзов. В качестве конкретных примеров можно назвать строительство дополнительных классов начальной школы, новых общественных туалетов, новой детской площадки и оказание помощи центру для женщин-жертв домашнего насилия.

Практика государств

Поддержка интеграции беженцев: Один из проектов поддержки беженцев в **Австрии** называется «[Interface Vienna](#)». Эта служба, финансируемая ЕС и правительством страны, предлагает индивидуальное консультирование по вопросам получения жилья, ухода за детьми, трудоустройства, образования и языковых курсов, а также уделяет особое внимание начальной стабилизации и укреплению независимости беженцев. С 2008 года служба оказала помощь примерно 10 000 беженцам и лицам, имеющим статус дополнительной защиты.

- ▶ [Conclusion No. 104 \(LVI\) on Local integration \[Заключение № 104 \(LVI\) о местной интеграции\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2005 г.
- ▶ [A new beginning: Refugee integration in Europe \[Новое начало: интеграция беженцев в Европе\]](#), УВКБ ООН, 2013 г.

9.5 Переселение

Переселение предполагает передачу беженцев из первой страны, в которой они искали убежища, в другую страну, которая выражает согласие признать их в качестве беженцев, предоставить им право на постоянное проживание и возможность, в конечном счете, получить гражданство. Переселение не является правом беженца, и государства не обязаны принимать беженцев для переселения. Тем не менее, переселение – это мощный инструмент защиты и важный сигнал международной солидарности. Переселенные беженцы находятся на пути к интеграции с момента их прибытия на свою вторую родину.

В программах переселения беженцев участвует относительно небольшое число стран. В абсолютном выражении наибольшее количество переселенных беженцев приняли США вскоре после Второй мировой войны. Но в расчете на душу населения значительный вклад вносят и другие страны, включая Австралию, Канаду и страны Северной Европы. Тем не менее, в 2016 году только 189 300 беженцев – менее одного процента от общего количества беженцев в мире – были переселены в 37 стран.

Переселение: Какие функции оно выполняет?

Переселение выполняет три параллельные функции:

- Переселение – это инструмент **предоставления международной защиты** и удовлетворения особых потребностей **беженцев**, чья жизнь, свобода, безопасность, здоровье или другие основные права подвергаются опасности в стране, в которой они искали убежища.
- Переселение – это **долгосрочное решение** для беженцев, применяемое наряду с добровольной репатриацией и местной интеграцией в первой стране убежища.
- Переселение является **реальным выражением международной солидарности** и способом **разделить ответственность за защиту беженцев** со странами убежища, наиболее затронутыми наплывом беженцев.

Иногда переселение может использоваться в **стратегических целях**, чтобы извлечь выгоды сверх тех, которые предназначены для переселяющихся беженцев. Например, переселение может помочь «разблокировать» другие решения или побудить принимающие страны улучшить условия для остальных беженцев.

Страны, в которых действуют программы переселения

В 2017 году следующие страны предложили места для переселения беженцев: Австралия, Австрия, Аргентина, Беларусь, Бельгия, Болгария, Бразилия, Великобритания, Венгрия, Германия, Дания, Исландия, Испания, Ирландия, Италия, Канада, Республика Корея, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Румыния, США, Уругвай, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Чили, Швеция, Швейцария, Япония

в защите, а не использовали основанные на интеграционном потенциале критерии, например возраст, количественный состав семьи, состояние здоровья, уровень образования, или критерии, которые по другим причинам являются дискриминационными.

« Мы настоятельно призываем государства, которые еще не разработали программы переселения, рассмотреть возможность сделать это при первой возможности. Государствам, у которых уже есть подобные программы, рекомендуем рассмотреть возможность их расширения. Наша цель – обеспечить места для переселения и другие легальные каналы допуска в таких масштабах, которые позволили бы удовлетворять ежегодные потребности, связанные с переселением, выявленные Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев».

[Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 2016 г.](#)

Большинство стран переселения руководствуются критериями УВКБ ООН при отборе беженцев для переселения. УВКБ ООН осуществляет поддержку в вопросе переселения лиц, которые были признаны беженцами согласно его мандату. Приоритет отдается беженцам с наиболее острыми потребностями в правовой и физической защите; лицам, пережившим пытки и насилие; лицам, нуждающимся в медицинской помощи; женщинам и детям, подвергающимся опасности; а также лицам, которые переселяются с целью воссоединения семьи. Насколько позволяет число мест для переселения, УВКБ ООН стремится сделать переселение доступным для беженцев, в отношении которых отсутствует перспектива для другого долгосрочного решения.

УВКБ ООН призывает государства переселения, чтобы при отборе кандидатов для переселения они сосредоточили внимание на потребностях

Практика государств:

Переселение из Непала 100 000 бутанских беженцев. В течение восьми лет более [100 000 беженцев из Бутана были переселены из лагерей в Непале](#) в третьи страны.

Переселение стало возможным после достижения в 2007 году соглашения об урегулировании

История беженца:

Безопасность под одной крышей

В маленьком австрийском городке недалеко от Вены, девять детей Амина Аль Дайуба и его жены Издигар нашли новый дом и теплый прием, вдали от бомб и пуль, разрушивших их мир.

«В Хомсе, в Сирии, перед войной вся большая семья из 40 человек жила в трехэтажном арабском доме», — говорит 39-летний Амин. Он работал водителем школьного автобуса, но, к сожалению, те счастливые времена остались в прошлом. «Хомс был прекрасным городом. Мы никогда не проводили различий между алавитами, шиитами, суннитами или христианами», — объясняет он, — «но такая жизнь закончилась в Сирии навсегда».

В 2011 году ужасы войны усугубились после того, как у их трехлетней дочери Турай был обнаружен опасный для жизни порок сердца. Затем был разрушен их район, а их родственника застрелили.

Амин и Издигар погрузили свои вещи в такси и бежали со своими девятью детьми. Это стало началом мучительной одиссеи через всю раздираемую войной Сирию. Вначале семья искала убежища в лагере в Хомсе, но жизнь там была не лучше, а вскоре лагерь также пострадал в результате интенсивных боев.

В конце концов, им удалось пересечь границу с Иорданией. Там, учитывая состояние Турай, они прошли отбор для переселения в Австрию.

Они высадились в аэропорту Вены в середине 2014 года. Шесть недель спустя Тураю успешно прооперировали.

Вначале вся семья жила в трехкомнатной квартире. Затем они смогли переехать в семейный дом с садом. Лица семьи оживляются, когда они вспоминают теплый прием, оказанный им волонтерами. «Даже дома в Сирии мы не встретили бы такой помощи и гостеприимства», — говорит Издигар.

Встреченный с самого начала радушный прием действительно был очень важен для них. Они получали помощь и постоянную поддержку, включая помощь в изучении немецкого языка и привыкании к повседневной жизни, а также просто имели возможность с кем-то поговорить.

Теперь первоочередной задачей семьи является изучение немецкого языка. Шесть младших детей посещают школу, а трое старших и их отец посещают курсы, предлагаемые Государственной службой занятости Австрии. Местные волонтеры приходят в дом, чтобы помочь с домашними заданиями и провести дополнительные уроки немецкого языка.

Их соседи не могут в чем-либо обвинить семью. «Я не могу сказать о них абсолютно ничего плохого», — говорит один из соседей.

Амин намерен доказать свою благодарность Австрии. Как только научится лучше говорить по-немецки, он надеется работать волонтером Красного Креста или Каритас, возможно, даже в местной добровольной пожарной команде. «Австрия уже стала для нас домом», — счастливо говорит он.

«Безопасность под одной крышей», УВКБ ООН, 2016 г.

ситуации затяжного характера, связанной с беженцами из Бутана, которые бежали в Непал в начале 1990-х. Это одна из крупнейших и наиболее успешных программ такого рода, в которой участвовали восемь стран переселения – **Австралия, Великобритания, Дания, Канада, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия и США**. В Непале остается лишь десятая часть беженцев, и по-прежнему предпринимаются усилия по достижению для них долгосрочных решений.

- ▶ [UNHCR Resettlement Handbook \[Руководство УВКБ ООН по переселению\]](#), УВКБ ООН, 2011 г.
- ▶ [Paving the way: A Handbook on the reception and integration of resettled refugees](#), International Catholic Migration Commission (ICMC) [[Прокладывание пути: Руководство по приему и интеграции переселенных беженцев](#)], Международная католическая комиссия по вопросам миграции], 2011 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Переселение

Если страна уже участвует в программах переселения, парламентариям рекомендуется:

- ✔ Обеспечить разработку и внедрение процедур, политики и программ в странах переселения, чтобы обеспечить эффективную правовую базу, предусматривающую переселение, что позволит переселенным беженцам стать самостоятельно обеспечивающими себя людьми, интегрироваться и обрести стабильность.
- ✔ Выступать за использование критериев переселения, которые основаны на потребности в защите, а не на интеграционном потенциале, чтобы люди, наиболее подверженные опасности, могли найти защиту и безопасность. Отказаться от использования таких критериев отбора, как раса, религия, уровень образования, знание языка или наличие других навыков, которые могут считаться дискриминационными.

- ✔ Выступать за увеличение количества доступных мест переселения в соответствии с текущими потребностями, признавая значение переселения для защиты, достижения долгосрочных решений и распределения ответственности.
- ✔ Содействовать выделению мест для переселения в чрезвычайных или срочных случаях, когда беженцам угрожает высылка (*refoulement*) или их физическая безопасность по другим причинам находится под угрозой в стране, в которой они искали убежища.

Если страна еще не участвует в программах переселения беженцев, то парламентарии, кроме того, могут:

- ✔ Способствовать проведению дискуссий о создании программы переселения и рассмотреть возможность запуска пилотной программы.
- ✔ Содействовать обмену информацией и опытом со странами, имеющими хорошо налаженные схемы переселения.

9.6 Инновационные подходы к переселению и альтернативные каналы миграции

В условиях увеличения масштабов перемещения населения и при ограниченных возможностях переселения беженцев необходимо по-новому подойти к расширению возможностей для переселения и рассмотреть формы мобильности, которые могли бы дополнять традиционные программы переселения и стать альтернативой для опасных нерегулярных передвижений беженцев.

« Мы рассмотрим вопрос о расширении существующих программ приема по гуманитарным соображениям, возможных программ временной эвакуации, включая эвакуацию по медицинским показаниям, гибких процедур для содействия воссоединению семей, частного спонсорства в отношении отдельных беженцев и возможностей обеспечения мобильности трудовых ресурсов для беженцев, в том числе в рамках партнерских отношений с представителями частного сектора экономики, а также образования (например, предоставления стипендий и студенческих виз)».

[Резолюция 71/1 Генеральной Ассамблеи ООН, Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах, 2016 г.](#)

Какие новые подходы можно использовать, чтобы дополнить традиционные программы переселения?

Законные возможности, которые можно использовать, чтобы дополнить и расширить существующие программы переселения и программы приема по гуманитарным соображениям:

- Механизмы **частного спонсорства** позволяют беженцам переселяться в другую страну при поддержке частных лиц, НПО, религиозных групп, университетов, предприятий. Такие частные спонсорства, как действующая уже много лет программа в **Канаде**, помогают увеличить общее число беженцев, которых может принять по программам переселения страна, и создать между беженцами и принимающими сообществами связи, облегчающие процесс интеграции. Частное спонсорство может обеспечить механизм для воссоединения семей беженцев, который выходит за рамки зачастую узких критериев принимающих государств.
- В последние годы, в частности в ответ на кризис в Сирии, несколько стран ввели **программы приема по гуманитарным соображениям**, чтобы обеспечить ускоренный допуск беженцев для временного или постоянного пребывания. Схемы приема по гуманитарным соображениям могут обладать некоторыми характерными чертами частного спонсорства, например, если они используются для предоставления беженцам и другим лицам, уже обосновавшимся в стране переселения, возможности подать ходатайства о приглашении родственников, которым они могут оказать некоторую поддержку.
- **Гуманитарные визы** позволяют людям, нуждающимся в международной защите, легально переехать в третью страну, где они могут попросить убежища. Например, **Аргентина** и **Бразилия** (см. ниже историю беженца), где действуют схемы выдачи гуманитарных виз, позволяют людям въехать на территорию страны. По прибытии их статус меняется на статус беженца или лица, ищущего убежища, имеющего доступ к процедурам предоставления убежища. Гуманитарные визы могут использоваться также беженцами и лицам, имеющим статус вспомогательной защиты для воссоединения семей, например в случае, когда члены расширенной семьи не могут въехать в страну в соответствии с обычными положениями о воссоединении семьи.
- **Воссоединение расширенной семьи**: Принятие более гибкого подхода к определению семьи и ускорению воссоединения семей беженцев может внести большой вклад в достижение долгосрочных решений и предотвратить нерегулярные передвижения.

- **Академические стипендии** позволяют беженцам продолжать образование. В таких инициативах могут участвовать представители гражданского общества, университеты и государственные субъекты, сотрудничающие в целях развития и финансирования академических стипендий и обеспечения поездок, проживания и обучения. Они обеспечивают, чтобы учащимся были предоставлены надлежащие проездные документы и визы на время их учебы; эти инициативы могут включать обучение языку, культурную ориентацию и социально-психологическую поддержку учащихся. В идеальном случае, после завершения учебы студентам будет разрешено ходатайствовать о продлении разрешения на проживание или о замене их статуса на более защищенный статус либо о предоставлении убежища.
- **Мобильность трудовых ресурсов**: защита беженцев отличается от миграции по экономическим причинам. Но у трудовой миграции есть потенциал для содействия долгосрочным решениям в интересах беженцев. Два конкретных способа, при которых это может произойти, предполагают: разрешение беженцам воспользоваться региональными протоколами о свободе передвижения, например протоколами Экономического сообщества западноафриканских государств (ECOWAS) или стран МЕРКОСУР, и открытие для беженцев существующих программ трудовой миграции.

Новые подходы: Необходимые элементы

Для того чтобы новые подходы соответствовали принципам международной защиты, они должны:

- Обеспечивать право подачи ходатайства о предоставлении убежища при необходимости;
- Гарантировать защиту от **высылки**;
- Предоставлять соответствующий правовой статус и документы;
- Признавать основные гражданские права и достоинство людей как субъектов права;
- Обеспечивать доступ к имеющимся базовым услугам, а также к социально-психологической и медицинской помощи, в случае необходимости;
- Предоставлять возможность самообеспечения; и
- Гарантировать надлежащее размещение в местах, в которых обеспечивается благополучие беженцев.

История беженца:

Сирийцы начинают жизнь с начала в Бразилии

Семья двенадцатилетней Ханан Даки бежала из Сирии, спасаясь от войны. За океаном в Сан-Паулу, в Бразилии, они снова обрели счастье и надежду. «Мне нравится в Бразилии», — говорит Ханан. «Я так счастлива быть здесь. У меня здесь друзья, и мой учитель лучше всех».

После четырех лет войны и скитаний Ханан, ее отец Халед, мать Юсра, брат и младшая сестра переехали в этот крупный мегаполис из лагеря беженцев Заатари (Иордания) в рамках программы Бразилии по предоставлению гуманитарных виз, которая дает шанс начать жизнь с начала людям, спасающимся бегством от ситуации конфликта в Сирии.

С 2013 года консульства Бразилии на Ближнем Востоке выдают специальные гуманитарные визы по упрощенной процедуре, позволяющие выжившим в войне выехать в Бразилию, где они могут подать ходатайство о предоставлении убежища.

Несмотря на географическую отдаленность, Бразилия недавно продлила политику «открытых дверей» еще на два года, чтобы большему количеству людей, бежавших от войны, дать возможность заново построить свою жизнь.

По словам министра юстиции и президента Национального комитета по делам беженцев в Бразилии Бето Васконселоса, специальная визовая программа была разработана в связи с «серьезными нарушениями прав человека» в разрушенной войной Сирии. Он говорит, что эта программа «соответствует логике защиты [по] гуманитарным причинам и учитывает особые трудности в зонах конфликта».

Вся семья говорит, что они любят Бразилию и планируют поселиться здесь навсегда, так как не видят конца войне в Сирии. «Когда ты приезжаешь в Бразилию, ты снова становишься человеком», — говорит Халед. «Я никогда не чувствовал себя так хорошо»

«Сирийцы начинают жизнь с начала в Бразилии»,
УВКБ ООН, 2016 г.

ПРИМЕЧАНИЕ: [Нормативное постановление №17](#), которое было принято в 2013 году, разрешает выдавать «гуманитарные визы ...лицам, пострадавшим в результате вооруженного конфликта в Сирийской Арабской Республике, желающим найти убежище в Бразилии». В 2015 году программа была продлена еще на два года. По состоянию на март 2016 года было выдано около 8 500 специальных гуманитарных виз и предоставлено убежище 2 250 сирийцам.

Практика государств

[Частное спонсорство в Канаде](#): Когда в конце 2015 года правительство Канады объявило о переселении 25 000 сирийских беженцев в ближайшие месяцы, оно обратилось за помощью к гражданам Канады. Программы частного спонсорства начали действовать в Канаде с 1978 года в ответ на кризис с вьетнамскими беженцами – «людьми в лодках», и с тех пор остаются частью программы переселения беженцев в Канаду. Группы граждан, НПО, группы представителей общественности и другие группы частных лиц берут на себя основную ответственность за помощь вновь прибывшим в течение первого года пребывания в Канаде. Почти половине из первых 25 000 переселенных в Канаду сирийцев помощь была предоставлена за счет частных средств. Результаты исследования показали, что частное спонсорство облегчает интеграцию, поскольку по прибытии у беженцев уже имеются местные группы поддержки.

Практика государств

[Соглашение, касающееся разрешений на проживание для граждан государств-участников МЕРКОСУР и ассоциированных государств-членов](#). В соответствии с Соглашением, начиная с 2009 года граждане указанных государств могут обращаться за разрешением на проживание по упрощенной процедуре. В частности, воспользоваться упрощенной процедурой могут беженцы из Колумбии, которые поселились в других странах Южной Америки и (или) которые

хотели бы мигрировать в другие государства МЕРКОСУР. Разрешение на проживание предоставляет им те же социальные, культурные и экономические права, что и гражданам принимающей страны, включая право на труд, воссоединение семьи и доступ к социальному обеспечению.

- ▶ [Solutions strategies \[Стратегии решений\]](#), УВКБ ООН, 2015 г.
- ▶ [Legal avenues to safety and protection through other forms of admission \[Законные пути к безопасности и защите посредством использования других форм допуска\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [Global strategy for livelihoods: A UNHCR strategy 2014-2018 \[Глобальная стратегия в области обеспечения средств к существованию: Стратегия УВКБ ООН на 2014-2018 гг.\]](#), УВКБ ООН, 2014 г.
- ▶ [Labour mobility for refugees: Workshop in Geneva, 11-12 September 2012 – Summary conclusions \[Мобильность трудовых ресурсов для беженцев: рабочее совещание в Женеве, 11-12 сентября 2012 года – Заключительные выводы\]](#), УВКБ ООН, 2012 г.

9.7 Натурализация

Интеграция завершается, когда беженцы получают возможность приобрести гражданство их новой страны убежища. В соответствии со статьей 34 Конвенции 1951 года государства-участники Конвенции должны содействовать натурализации беженцев и, в частности, «делать все от них зависящее для ускорения процесса натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов».

В зависимости от национального законодательства, гражданство может быть предоставлено после определенного периода постоянного проживания, выполнения требований в отношении знания языка и других условий интеграции. В некоторых странах, в частности, в **Бельгии**, **Канаде** и **США**, большинство беженцев приобретают гражданство после относительно небольшого периода постоянного проживания в стране. В других странах натурализация может затягиваться, поскольку беженцам сложно выполнить требование быть независимыми от системы социального обеспечения в течение определенного периода времени.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Инновационные подходы к переселению и альтернативные каналы миграции

Чтобы расширить возможности для достижения долгосрочных решений, парламентарии могут:

- ✔ Способствовать разработке механизмов частного спонсорства для оказания помощи при переселении беженцев.
- ✔ Рассмотреть использование программ приема по гуманитарным соображениям в качестве гибкого способа реагирования на насущные потребности в конкретных ситуациях, в частности в ситуациях массового перемещения, хотя такие программы не должны приводить к сокращению существующих программ переселения.
- ✔ Поддерживать использование других форм допуска и расселения беженцев, в том числе выдачу гуманитарных виз, для воссоединения семьи и получения образования.
- ✔ Если в стране действуют программы трудовой миграции, добиваться того, чтобы они стали доступными для беженцев.
- ✔ Если региональная правовая база предусматривает мобильность трудовых ресурсов между государствами, обеспечить возможность беженцам воспользоваться такими инициативами.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Натурализация

В целях содействия достижению долгосрочных решений в отношении беженцев парламентариям рекомендуется:

- ✓ Поддерживать принятие положений, облегчающих для беженцев приобретение гражданства в вашей стране, например:
 - Сократить требуемый период проживания беженцев в стране и уменьшить сборы и расходы на прохождение процедуры натурализации;
 - Применять менее строгие требования к знанию языка, грамотности и знанию основ гражданского права;
 - Отменить требования об отказе от гражданства другой страны, если беженец не сможет выполнить это требование;
 - Принимать во внимание любые другие препятствия на пути к натурализации, с которыми сталкиваются беженцы, учитывая конкретную ситуацию.

Информация о количестве натурализованных беженцев ограничена, поскольку лишь в нескольких странах разделены статистические данные о натурализации беженцев и о других новых гражданах.

Практика государств

Натурализация в Танзании: В 2014 году правительство [Объединенной Республики Танзания](#) предоставило гражданство беженцам из Республики Бурунди, которые бежали из своей страны в 1972 году. Десятилетиями они, в основном, самостоятельно себя обеспечивали и платили налоги как остальные члены общества. В 2016 году 151 000 бывших беженцев из Республики Бурунди были выданы свидетельства о гражданстве. Была принята [новая стратегия](#) полной интеграции новых граждан, большинство из которых уже достигли высокого уровня самообеспечения, и предложены социально-экономические инициативы в интересах как беженцев, так и принимающих общин. Ранее, в 1982 году, в Объединенной Республике Танзания натурализацию прошло около 32 000 беженцев из Руанды, а в 2014 году завершилась натурализация около 3 000 сомалийских банту, которые бежали из Сомали в 1991 году.

9.8 Комплексные подходы к решению ситуаций затяжного характера, связанных с беженцами

Многие беженцы годами живут в условиях неопределенности, не имея ни возможностей для интеграции в стране убежища, а иногда и свободы передвижения в пределах территории страны, ни возможности безопасно вернуться домой. Такое положение оказывает крайне негативное воздействие на физическое и психологическое благополучие беженцев. Кроме того, ситуации затяжного характера, связанные с беженцами, тяжким бременем ложатся на принимающие страны, в частности на страны с ограниченными ресурсами.

Урегулирование ситуаций затяжного характера, связанных с беженцами, – это сложный процесс, требующий наличия политической воли у всех сторон. Каждая ситуация уникальна. В некоторых случаях основное внимание будет уделяться устранению причин бегства и созданию нормативной и институциональной основы, необходимой для достижения справедливости и мира в стране происхождения беженцев. В таких случаях в качестве основного решения может рассматриваться добровольная репатриация. В других случаях, когда устранение основных причин бегства представляется маловероятным, в поисках решения следует сосредоточиться на местной интеграции и переселении в третьи страны. Однако в большинстве случаев потребуются комплексные подходы, включающие некоторую

комбинацию из трех вариантов долгосрочных решений, наряду с сотрудничеством между правительствами стран происхождения, убежища и переселения, а также беженцами, участниками процесса развития, принимающими сообществами и другими заинтересованными сторонами.

**« Исполнительный комитет ...
Призывает государства и все другие соответствующие стороны, действуя в духе международной солидарности и распределения нагрузки, заявить о своей приверженности всеобъемлющему, многостороннему и межсекторному сотрудничеству и усилиям по ликвидации коренных причин ситуаций затяжного характера, связанных с беженцами; по обеспечению того, чтобы люди изначально не были вынуждены покидать свои страны происхождения в поисках безопасности в других местах; а также по разрешению ситуаций затяжного характера, связанных с беженцами, при полном соблюдении прав затронутых лиц».**

[Заключение №109 \(LXI\) Исполнительного комитета УВКБ ООН о ситуациях затяжного характера, связанных с беженцами, 2009 г.](#)

Ситуации затяжного характера, связанные с беженцами: Что они собой представляют?

Ситуация затяжного характера, связанная с беженцами, – это ситуация, в которой беженцы живут в условиях, которые можно описать как состояние неопределенности. Жизнь беженцев может не подвергаться опасности, но их базовые права и основные экономические, социальные и психологические потребности по-прежнему не удовлетворяются. В этой ситуации беженцы нередко не могут достичь самообеспеченности и продолжают зависеть от гуманитарной помощи.

Для ведения статистики УВКБ ООН дает определение ситуации затяжного характера, связанной с беженцами, как ситуации, в которой группы по 25 000 и более беженцев проживают в изгнании в определенной стране убежища в течение 5 лет или более.

Исходя из этого определения, в конце 2016 года, по оценкам УВКБ ООН, около 11,6 миллиона беженцев (почти 70 процентов беженцев, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН) пребывали в ситуациях затяжного характера. Эти беженцы проживали в 27 принимающих странах, и в общей сложности это составляло 32 ситуации затяжного характера.

Практика государств

Региональные программы самообеспечения и повышения устойчивости к внешним воздействиям: В ответ на ситуации затяжного характера, связанные с беженцами, в Уганде правительство, резидент-координатор ООН, УВКБ ООН и другие заинтересованные стороны реализуют региональные программы по самообеспечению и повышению устойчивости к внешним воздействиям, чтобы предоставить беженцам возможность вносить позитивный вклад в жизнь принимающих сообществ. Эта стратегия направлена на повышение самостоятельного обеспечения продовольствием, организацию профессионального обучения, согласованность предоставления социальных услуг и поддержку возможностей местных властей предоставлять основные услуги. Решение проблем беженцев и их защита включены в Национальный план развития Уганды, а также в Рамочную программу ООН по оказанию помощи в целях развития. Такое комплексное планирование представляет собой важный шаг к достижению долгосрочных решений.

- ▶ [Conclusion No. 109 on protracted refugee situations \[Заключение №109 о ситуациях затяжного характера, связанных с беженцами\]](#), Исполнительный комитет УВКБ ООН, 2009 г.
- ▶ [Livelihoods and self-reliance \[Средства к существованию и самообеспечение\]](#), УВКБ ООН, 2016 г.

Контрольный список рекомендаций парламентариям:

Ситуации затяжного характера, связанные с беженцами

Парламентариям настоятельно рекомендуется призывать правительства своих стран содействовать обеспечению комплексных решений в ситуациях затяжного характера, связанных с перемещением, делая все возможное, чтобы разблокировать существующие много лет ситуации, связанные с беженцами, и начать их решать. В частности:

В странах происхождения

- ✔ Обращаться к правительству, демонстрируя четкую политическую волю к прекращению затянувшегося перемещения своих граждан.
- ✔ Изучать и выступать за принятие мер, которые позволяют беженцам вернуться на родину без опасения репрессий или причинения вреда, а также восстановить свои права как граждан.
- ✔ Поддерживать социально-экономические меры, которые обеспечивают устойчивое возвращение беженцев и содействуют их реинтеграции.

В странах убежища

- ✔ Поддерживать меры, содействующие самодостаточности беженцев, тем самым инвестируя в будущие долгосрочные решения.

- ✔ При наличии возможности поддерживать местную интеграцию, учитывая потребности и мнения принимающих сообществ и беженцев.

В странах переселения и странах-донорах

- ✔ Поддерживать стратегическое использование переселения в качестве инструмента распределения нагрузки и ответственности, изучать более гибкие подходы, соответствующие национальному законодательству и нормативным актам, с целью устранения возможных несоответствий между национальными критериями переселения и конкретными потребностями и состоянием беженцев в ситуациях затяжного характера.
- ✔ Поддерживать предоставление гуманитарной помощи и помощи в целях развития, а также других форм поддержки странам, в которые осуществляется добровольная репатриация или в которые планируется ее осуществить.
- ✔ Если местная интеграция целесообразна и осуществима, то предоставлять финансовую помощь и другие формы поддержки, включая помощь в целях развития, в интересах беженцев и принимающих сообществ. А также активизировать поддержку по восстановлению районов размещения беженцев в принимающей стране, из которых вернулись беженцы.

Приложения

Приложение 1

Типовой акт о присоединении к Конвенции 1951 года о статусе беженцев

Типовой акт о присоединении к Конвенции 1951 года о статусе беженцев

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Конвенция, касающаяся статуса беженцев, была принята Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов Организации Объединенных Наций 25 июля одна тысяча девятьсот пятьдесят первого года и открыта для присоединения в соответствии со статьей 39 Конвенции;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что в разделе 3 указанной статьи 39 предусматривается, что присоединение к Конвенции будет производиться путем депонирования акта о присоединении у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет, что [название государства] присоединяется к вышеуказанной Конвенции, и заявляет, что [название государства] считает для себя обязательным альтернативное значение (b) статьи 1B(1) Конвенции, то есть «события, произошедшие в Европе или других местах до 1 января 1951 года».

ПОДПИСАНО мною в _____ день месяца _____ две тысячи _____ года.

[Государственная печать и подпись должностного лица,
если требуется]

[Подпись Главы государства, Главы правительства
или Министра иностранных дел]

Приложение 2

Типовой акт о присоединении к Протоколу 1967 года о статусе беженцев

Типовой акт о присоединении к Протоколу 1967 года о статусе беженцев

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Протокол, касающийся статуса беженцев, был принят Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря одна тысяча девятьсот шестьдесят шестого года и открыт для присоединения в соответствии со статьей V Протокола;

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что в статье V предусматривается, что присоединение к Протоколу будет производиться путем депонирования акта о присоединении у Генерального секретаря Объединенных Наций;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о присоединении [название государства] к указанному Протоколу.

ПОДПИСАНО мною в _____ день месяца _____ две тысячи _____ года.

[Государственная печать и подпись должностного лица,
если требуется]

[Подпись Главы государства, Главы правительства
или Министра иностранных дел]

Приложение 3

Типовой акт о правопреемстве в отношении Конвенции 1951 года о статусе беженцев

Типовой акт о правопреемстве в отношении Конвенции 1951 года о статусе беженцев

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Конвенция, касающаяся статуса беженцев, принятая в Женеве 25 июля 1951 года, была ратифицирована [бывшим государством-участником];

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что правительство [государства-преемника] изучило указанную Конвенцию;

ПРАВИТЕЛЬСТВО [государства-преемника] заявляет, что оно считает указанную Конвенцию остающейся в силе для [государства-преемника] и настоящим становится преемником в отношении Конвенции;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о правопреемстве [государства-преемника] в отношении указанной Конвенции и заявляет, что [государство-преемник] считает для себя обязательным альтернативное значение (b) статьи 1В(1) Конвенции, то есть «события, произошедшие в Европе или других местах до 1 января 1951 года».

ПОДПИСАНО мною в _____ день месяца _____ две тысячи _____ года.

[Государственная печать и подпись должностного лица,
если требуется]

[Подпись Главы государства, Главы правительства
или Министра иностранных дел]

Приложение 4

Типовой акт о правопреемстве в отношении Протокола 1967 года о статусе беженцев

Типовой акт о правопреемстве в отношении Протокола 1967 года о статусе беженцев

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что Протокол, касающийся статуса беженцев, был принят Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря одна тысяча девятьсот шестьдесят шестого года и ратифицирован [бывшим государством-участником];

И ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ, что правительство [государства-преемника] изучило указанный Протокол;

ПРАВИТЕЛЬСТВО [государства-преемника] заявляет, что оно считает указанный Протокол остающимся в силе для [государства-преемника] и настоящим становится преемником в отношении Протокола;

В УДОСТОВЕРЕНИЕ ЧЕГО нижеподписавшийся [Глава государства, Глава правительства или Министр иностранных дел] настоящим уведомляет о правопреемстве [государства-преемника] в отношении указанного Протокола.

ПОДПИСАНО мною в _____ день месяца _____ две тысячи _____ года.

[Государственная печать и подпись должностного лица,
если требуется]

[Подпись Главы государства, Главы правительства
или Министра иностранных дел]

Приложение 5

Глоссарий основных терминов в сфере обеспечения защиты беженцев

Альтернатива бегства внутри страны (или «принцип перемещения внутри страны») Internal flight alternative (or “internal relocation principle”)

Данная концепция, предусматривает, что если установлено, что в одном регионе страны происхождения существуют обоснованные опасения стать жертвой преследования по одному из указанных в Конвенции оснований, то возможно в определенном регионе страны не существует риска обоснованного опасения стать жертвой преследования и, учитывая конкретные обстоятельства дела заявителя, можно обоснованно ожидать, что заявитель сможет там обосноваться и жить нормальной жизнью. Если государство желает применить эту концепцию в рамках целостной оценки ходатайства о предоставлении статуса беженца, следует оценить как актуальность, так и целесообразность перемещения беженца в конкретное альтернативное место внутри страны.

Альтернативы содержанию под стражей Alternatives to detention

Все законы, политика или практика, позволяющие ищущим убежища лицам проживать в сообществе при соблюдении ряда условий или ограничений свободы передвижения на время решения вопроса об их статусе. См. также: *Задержание/Содержание под стражей*.

Аннулирование статуса беженца Cancellation of refugee status

Термин, используемый УВКБ ООН для обозначения решения о недействительности признания статуса беженца, который не должен был быть предоставлен изначально. Аннулирование относится к окончательным решениям, то есть не подлежащим более обжалованию или пересмотру. Вследствие аннулирования статус беженца становится недействительным с момента вынесения

первоначального решения (*ab initio* или *ex tunc* – с начала или с того момента). См. также: *Лишение*.

Беженец Refugee

Согласно определению в статье 1A(2) Конвенции 1951 года – лицо, которое «...в силу обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится за пределами страны своей гражданской принадлежности и не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь за пределами страны своего обычного места проживания в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений», и которое по другим причинам не исключено из статуса беженца. В соответствии с Конвенцией ОАЕ 1969 года и Картахенской декларацией беженцы – это также лица, которые находятся за пределами своей страны происхождения или обычного места проживания и не могут вернуться в нее вследствие угрозы безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие или события, которые привели к серьезному нарушению общественного порядка. См.: *Беженец по Конвенции, Мандатный беженец и Беженец, получивший статус по принципу prima facie*.

Беженец по Конвенции Convention refugee

Лицо, которое находится за пределами своей страны происхождения или предыдущего обычного проживания и, в силу обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, не может или не желает пользоваться защитой такой страны или вернуться в нее вследствие таких

опасений и которое по другим причинам не исключено из определения «беженец». См. также: *Мандатный беженец*, *Беженец, получивший статус по принципу prima facie* и *Беженец*.

Беженец, получивший статус по принципу prima facie

Prima facie refugee

Лицо, которое государство или УВКБ ООН признало беженцем на основании объективных критериев, связанных с ситуацией в стране происхождения данного лица и обстоятельствами побега, которые подтверждают предположение о том, что это лицо соответствует критериям применимого определения беженца. Лицо, признанное беженцем по принципу *prima facie*, имеет тот же статус, что и лицо, признанное беженцем на индивидуальной основе. См.: *Беженец по Конвенции*, *Мандатный беженец*, *Подход по принципу prima facie* и *Беженец*.

Беженцы sur place («на месте»)

Refugees sur place

Лица, которые не были беженцами, когда покинули страны своего происхождения, но стали беженцами позже, в силу наступивших событий. Беженцы «на месте» могут опасаться преследования в связи с изменением ситуации в стране происхождения, например в связи с государственным переворотом (*coup d'état*), или в связи с осуществлением добросовестной (*bona fide*) политической, религиозной или иной деятельности в стране убежища.

Безопасная страна происхождения

Safe country of origin

Понятие, применяемое при определении статуса беженца, при этом решение по ходатайству лица, ищущего убежища, может быть принято по ускоренной процедуре на том основании, что это лицо прибывает из безопасной страны происхождения. Оценка страны в качестве безопасной должна быть основана на точной, надежной, объективной и актуальной информации из целого ряда источников; во внимание должны приниматься не просто ратифицированные международные документы и принятые законы, но и соблюдение страной на практике прав человека и принципа верховенства права; кроме того, должна быть возможность

оперативно скорректировать результаты оценки страны, чтобы учесть меняющиеся обстоятельства. См.: *Ускоренные процедуры*.

Безопасная третья страна

Safe third country

Понятие, относящееся к определению в рамках процедуры приемлемости того, что ищущее убежища лицо могло и должно было ходатайствовать о предоставлении убежища в безопасной для него (нее) стране, находящейся по пути (*en route*) в страну, в которой он (она) обращается с ходатайством о предоставлении убежища. В таких ситуациях государство может принять решение не рассматривать ходатайство по существу, если третья страна соглашается на реадмиссию лица и рассмотрение его (ее) ходатайства по существу в ходе справедливой и эффективной процедуры предоставления убежища, а также если лицу может быть предоставлен статус беженца в случае признания такового. См.: *Процедура определения приемлемости* и *Первая страна убежища*.

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ)

Internally displaced persons, IDPs

Лица, которые были вынуждены либо которых заставили покинуть свои дома или места обычного проживания, «в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, ситуаций всеобщего насилия, нарушения прав человека, стихийных бедствий или техногенных катастроф, и которые не пересекали международно признанные государственные границы», в соответствии с определением, содержащемся в документе *Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны*.

Вооруженное насилие и вооруженный конфликт

Armed violence and conflict

Ситуации, характеризующиеся определенным уровнем насилия либо его распространенностью или другими формами серьезного нарушения общественного порядка, затрагивающими гражданское население, от которых люди спасаются бегством и ищут убежища. К таким ситуациям может относиться вооруженное насилие между различными группами в обществе

или между государством и вооруженными группировками. Определение «беженец», содержащееся в Конвенции 1951 года, часто непосредственно применимо к пострадавшим гражданским лицам, спасающимся бегством от вооруженного конфликта и насилия и ищущим убежища. Региональные определения «беженец» в Конвенции ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке и в Картахенской декларации также могут применяться к таким лицам, в то время как вспомогательные формы защиты могут применяться, например, в случаях, не связанных с основаниями, указанными в Конвенции. См. также: *Дополнительная защита*.

Воссоединение семьи

Family reunification

Процесс объединения членов семьи, особенно детей и пожилых людей, находящихся на иждивении, с их семьей или предыдущим опекуном в целях установления или восстановления долгосрочного попечения.

Временная защита

Temporary protection

Соглашение или механизм, разработанный государствами для предоставления временной защиты лицам, массово (*en masse*) прибывающим из районов вооруженного конфликта и насилия, без предварительного определения статуса на индивидуальной основе. Временная защита в основном используется в промышленно развитых государствах.

Вспомогательная защита

Complementary protection

Различные механизмы, используемые государствами для урегулирования пребывания лиц, которые, как установлено, не подпадают под сферу действия Конвенции 1951 года или Протокола 1967 года, но тем не менее нуждаются в международной защите. См. также: *Дополнительная защита*.

Выдворение/Высылка

Expulsion

Удаление правительственными органами законно проживающего лица за пределы территории государства. Согласно статье 32 Конвенции 1951 года, единственно

допустимыми основаниями для высылки беженца являются соображения государственной безопасности и общественного порядка. Процедура, по которой принимается решение о высылке беженца, должна быть беспристрастной и справедливой, а беженцу должно быть предоставлено достаточно времени для получения разрешения на въезд в другую страну.

Высылка

Refoulement

см. Non-Refoulement (принцип недопущения высылки).

Гендерная идентичность

Gender identity

Глубокое осознание тем или иным человеком внутренних и индивидуальных особенностей гендерной принадлежности, которая может совпадать или не совпадать с полом, заданным при рождении, включая индивидуальное ощущение своего тела и другие проявления гендерной принадлежности, такие как особенности поведения, манера одеваться и говорить. См. *Преследование на почве гендерной принадлежности, Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ) и Сексуальная ориентация*.

Гендерная принадлежность

Gender

Взаимоотношения женщин и мужчин, основанные на социально или культурно обусловленных и установленных идентичностях, а также на статусе, ролях и обязанностях, приписываемых тому или другому полу. Пол – это биологическое определение. Гендерная принадлежность не является постоянной или врожденной, а с течением времени приобретает социально или культурно обусловленное значение. Гендерная принадлежность часто определяет обязанности, сферы ответственности, ограничения, возможности и привилегии женщин и мужчин в любых условиях.

Гражданин

Citizen

см.: Гражданин (National).

Гражданин

National

Лицо, признанное в качестве имеющего статус правовой связи с государством в соответствии с законом. Для определения этой правовой связи используют термин «гражданство», который в некоторых странах обозначают как «nationality», а в других – как «citizenship». См.: *Гражданство*.

Гражданский и гуманитарный характер убежища

Civilian and humanitarian character of asylum

Требование, выдвигаемое в отношении лагерей и поселений беженцев, поскольку предоставление убежища является действием мирного и гуманитарного характера, которое не должно рассматриваться другим государством в качестве недружественного действия. Основная ответственность за обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища возлагается на государства. Это предполагает размещение лагерей и поселений беженцев на разумном расстоянии от границы; поддержание правопорядка; пресечение попадания оружия в лагерь и поселения беженцев; недопущение их использования для интернирования военнопленных; разоружение вооруженных элементов; а также выявление комбатантов, их отделение от других групп лиц и интернирование.

Гражданство

Nationality

Правовая связь между человеком и государством. Как правило, гражданство может быть установлено при рождении по месту рождения человека (*jus soli*) и (или) родословной (*jus sanguinis*) либо приобретено путем натурализации. В некоторых национальных юрисдикциях это понятие обозначают как «citizenship».

Групповое определение статуса беженца

см. *Подход по принципу prima facie* и *Беженец, получивший статус по принципу prima facie*.

Дальнейшее перемещение

Onward movement

Перемещение без официального разрешения беженцев или лиц, ищущих убежища, из первой принимающей страны в другую страну в поисках защиты и решений.

Дискриминация

Discrimination

см. *Недопущение дискриминации*.

Добровольная репатриация

Voluntary repatriation

Свободное и осознанное возвращение беженцев в страну происхождения в условиях безопасности и с уважением достоинства. Добровольная репатриация может быть организованной (т.е. проходить при содействии заинтересованных государств и (или) УВКБ ООН) или спонтанной (т.е. беженцы возвращаются на родину своими силами, и в этом процессе напрямую не участвуют или почти не участвуют органы власти государств или УВКБ ООН). См.: *Долгосрочные решения* и *Реинтеграция*.

Договор

Treaty

Обязывающее международное соглашение, заключенное между государствами или международными организациями, обладающими полномочиями по заключению договоров, и регулируемое международным правом. При этом такое соглашение может содержаться в одном документе либо в двух или нескольких связанных между собой документах, независимо от его конкретного наименования. Соответственно, договорами могут быть конвенции, соглашения, протоколы и обмены письмами или нотами. Тот факт, что такое соглашение не составлено в письменном виде, не влияет на его юридическую силу. См.: *Присоединение*, *Обычное международное право*, *Ратификация*, *Оговорка* и *Правопреемство*.

Долгосрочные решения

Durable solutions

Средства, с помощью которых можно найти удовлетворительное и окончательное решение проблем лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, что позволит им жить нормальной жизнью. В случае беженцев это, как правило, предполагает

добровольную репатриацию в страну происхождения, местную интеграцию в стране убежища или переселение в другую страну, причем в последних двух случаях это приводит к натурализации. См. также: *Местная интеграция, Натурализация, Переселение и Добровольная репатриация.*

Дополнительная защита **Subsidiary protection**

Форма международной защиты, предоставляемая лицам, которые не соответствуют определению беженца по Конвенции, но сталкиваются с реальной опасностью причинения серьезного вреда, в частности с опасностью вынесения смертного приговора или казни, пыток или бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, серьезной и индивидуальной угрозой жизни или личной неприкосновенности по причине неизбирательного насилия в ситуациях вооруженного конфликта. См.: *Вспомогательная защита.*

Единство семьи **Family unity**

Право на семейную жизнь и единство семьи неотделимо от всеобщего признания семьи в качестве основной ячейки общества. Уважение права на единство семьи обязывает государства воздерживаться от действий, которые приводили бы к разделению семей, и принимать меры по поддержанию единства семьи и воссоединению разлученных членов семьи.

Женщины, подвергающиеся опасности **Women-at-risk**

Женщины – беженки с особыми потребностями в защите, включая тех, которые нуждаются в переселении в соответствии с критериями отбора беженцев для переселения УВКБ ООН. См.: *Лица с особыми потребностями и Критерии отбора беженцев для переселения.*

Заключения Исполнительного комитета по вопросам международной защиты **Executive Committee Conclusions on International Protection**

Это общее мнение по вопросам международной защиты, к которому пришли

члены Исполнительного комитета УВКБ ООН в процессе обсуждений. Хотя Заключения Исполнительного комитета не являются документами, имеющими обязательную силу, они представляют коллективный международный опыт по вопросам беженцев, в том числе правовой опыт. В них излагаются решения и устанавливаются стандарты во многих сферах защиты, они способствуют достижению взаимопонимания и являются одним из способов дальнейшего развития режима международной защиты.

Законодательство о беженцах **Refugee law**

см. *Международное законодательство о беженцах.*

Защита **Protection**

Понятие, которое охватывает все виды деятельности, направленные на обеспечение полного соблюдения прав человека согласно букве и духу международного законодательства о правах человека, международного законодательства о беженцах и международного гуманитарного права. Защита предусматривает создание условий, способствующих предотвращению и (или) смягчению непосредственных последствий конкретных форм злоупотреблений и восстановлению человеческого достоинства посредством возмещения ущерба, реституции и реабилитации. См. *Международная защита.*

Инвалидность **Disability**

см. *Лица с инвалидностью.*

Исполнительный комитет Программы Верховного Комиссара **Executive Committee of the High Commissioner's Programme, ExCom**

Комитет, который уполномочен давать рекомендации Верховному Комиссару по исполнению им (ей) своих функций и контролировать финансы и администрирование Управления. По состоянию на середину 2016 года в состав Исполнительного комитета входили представители 98 государств-членов, заинтересованных в решении вопросов, касающихся беженцев. Кроме того, ряд

международных, межправительственных и неправительственных организаций имеют в Исполнительном комитете статус наблюдателя.

Калечащие операции на женских половых органах

Female genital mutilation, FGM

Практика, предусматривающая частичное или полное удаление наружных женских половых органов или нанесение других увечий женским гениталиям по немедицинским причинам. Выделяется четыре типа калечащих операций на женских половых органах; такую практику иногда называют «женским обрезанием».

Картахенская декларация о беженцах

Cartagena Declaration on Refugees

Декларация, принятая на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке в ноябре 1984 года. В Картахенской декларации расширяется определение «беженец», закрепленное в Конвенции о статусе беженцев, в него включаются «лица, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека и другие обстоятельства, которые привели к серьезному нарушению общественного порядка». Хотя положения Картахенской декларации не являются юридически обязывающими, они были включены в национальное законодательство большинства стран Латинской и Центральной Америки.

Конвенция

Convention

см. *Договор*.

Конвенция о правах ребенка

Convention on the Rights of the Child, CRC

В Конвенции 1989 года установлены всеобъемлющие стандарты защиты прав детей. Конвенция применяется в отношении всех детей без какой-либо дискриминации (статья 2). Таким образом, стандарты, установленные в Конвенции о правах ребенка, распространяются и на детей-беженцев.

Конвенция о статусе беженцев

(Конвенция 1951 года)

Convention relating to the Status of Refugees (1951 Convention)

Конвенция, в которой устанавливается наиболее широко применяемая правовая база защиты беженцев. Конвенция была принята в июле 1951 года и вступила в силу в апреле 1954 года. В статье 1 Конвенции 1951 года сфера ее применения ограничивается «событиями, произошедшими до 1 января 1951 года». Это ограничение устранено в Протоколе 1967 года о статусе беженцев. По состоянию на январь 2016 года участниками Конвенции 1951 года и (или) Протокола 1967 года были 148 государств. См. также: *Протокол 1967 года о статусе беженцев*.

Конвенция ОАЕ (Организации африканского единства), регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке

OAU (Organization of African Unity) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa

Региональный документ, принятый в 1969 году, дополняющий Конвенцию 1951 года. В Конвенции ОАЕ повторяется определение «беженец» Конвенции 1951 года, но также в него включается любое лицо, вынужденное покинуть свою страну вследствие «иностранной агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в любой части страны или на всей территории страны происхождения этого лица». ОАЕ в настоящее время носит название «Африканский союз».

Конвенция против пыток

Convention against Torture

Конвенция против пыток и других форм жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания была принята в 1984 году. Она имеет особое значение в международном законодательстве о беженцах, поскольку обеспечивает абсолютную защиту от высылки (*refoulement*) или принудительного возвращения в ситуациях, когда существует значительный риск подвергнуться пыткам.

Конфиденциальность

Confidentiality

Обязательство не разглашать или иным образом не предоставлять неуполномоченным лицам или организациям информацию, которая относится к лицу и получена от него в рамках доверительных отношений, используя способы, не согласующиеся с пониманием первоначального раскрытия информации, либо без предварительного на то разрешения.

Критерии отбора беженцев для переселения

Resettlement selection criteria

Критерии, по которым УВКБ ООН и страны переселения отбирают кандидатов для переселения. Переселение при содействии УВКБ ООН применяется исключительно к мандатным беженцам, которые по-прежнему нуждаются в международной защите и соответствуют критериям, указанным в Руководстве УВКБ ООН по переселению беженцев. В каждой стране применяются самые разнообразные критерии для переселения. См.: *Долгосрочное решение, Натурализация, Переселение, Страна переселения и Женщины, подвергающиеся опасности.*

Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ)

Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI)

Собирательный термин, используемый для описания неоднородной группы или сообщества людей, которые не соответствуют традиционным представлениям о гендерных ролях мужчин и женщин, существующих в большинстве сообществ. См.: *Гендерная идентичность, Преследование на почве гендерной принадлежности и Сексуальная ориентация.*

Лица с инвалидностью

Persons with disabilities

Согласно определению в Конвенции о правах инвалидов – лица с «устойчивыми физическими, умственными, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии

с различными барьерами могут препятствовать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими».

Лица, подпадающие под сферу компетенции УВКБ ООН

Persons of concern to UNHCR

Все лица, которым УВКБ ООН уполномочено предоставить помощь и защиту. Термин охватывает беженцев, ищущих убежища лиц, репатриантов, лиц без гражданства и, в большинстве случаев, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Полномочия УВКБ ООН действовать в интересах лиц, подпадающих под сферу его компетенции, но не являющихся беженцами, определены в различных резолюциях Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета (ECOSOC) ООН. См.: *Лицо, ищущее убежища, Внутренне перемещенные лица, Беженец, Лицо без гражданства и Мандат УВКБ ООН.*

Лицо без гражданства

Stateless person

Лицо, которое не рассматривается в качестве гражданина каким-либо государством в силу его закона, либо по причине того, что у этого лица никогда не было гражданства, либо по причине, что это лицо утратило гражданство, не приобретая новое.

Лицо с особыми потребностями

Person with specific (special) needs

Лицо, которое нуждается в особой помощи, чтобы пользоваться всем спектром прав человека. Группы лиц, у которых зачастую есть особые потребности: дети (особенно без сопровождения и разлученные с семьей), жертвы торговли людьми, женщины, которые подвергаются опасности, пожилые люди и лица с инвалидностью.

Лицо, ищущее убежища

Asylum-seeker

Лицо, ищущее международной защиты. В странах, где применяются индивидуальные процедуры, ищущее убежища лицо – это человек, по ходатайству которого еще не было вынесено окончательное решение той страной, в которой он (она) его подал(а). Термин также может относиться к человеку, который еще не подал ходатайство, но может

нуждаться в международной защите. Не все ищущие убежища лица будут в конечном итоге признаны беженцами, но каждый беженец в таких странах изначально является лицом, ищущим убежища.

Лишение статуса беженца **Revocation of refugee status**

Отзыв статуса беженца в ситуациях, когда после признания беженцем лицо участвует в совершении деяний, подпадающих под действие статьи 1F(a) или 1F(c) Конвенции 1951 года. Это решение действительно на будущее (*ex nunc* – с этого момента). См.: *Аннулирование*.

Мандат УВКБ ООН **UNHCR mandate**

Роль и функции УВКБ ООН, как они определены в Уставе УВКБ ООН, Конвенции 1951 года, Конвенции ОАЕ о беженцах, Картагенской декларации и резолюциях Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета (ECOSOC) ООН. Согласно Уставу, мандат УВКБ ООН заключается в предоставлении беженцам международной защиты и совместно с правительствами поиске решений проблем беженцев. У УВКБ ООН есть дополнительный мандат по решению проблем безгражданства, предоставленный согласно Конвенции 1961 года о сокращении безгражданства и соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи ООН, в отношении репатриантов и, в большинстве случаев, внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). См.: *Внутренне перемещенные лица, Лица, подпадающие под сферу компетенции УВКБ ООН, Лицо без гражданства и Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев*.

Мандатный беженец **Mandate refugee**

Лицо, признанное беженцем УВКБ ООН, действующим в соответствии с полномочиями, предоставленными его Уставом и соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета ООН (ECOSOC). Статус мандатного беженца имеет особое значение в государствах, которые еще не присоединились к Конвенции 1951 года и Протоколу к ней 1967 года. См.: *Беженец по*

Конвенции, Беженец, получивший статус по принципу prima facie, Беженец и Мандат УВКБ ООН.

Массовый приток **Mass influx**

Ситуация, которая, среди прочего, может иметь некоторые или все указанные характеристики: (i) значительное число людей, прибывающих на международную границу; (ii) быстрый темп прибытия; (iii) недостаточные возможности для приема или реагирования в принимающих государствах, особенно в чрезвычайной ситуации; (iv) в рамках индивидуальных процедур предоставления убежища, если они существуют, невозможно справиться с оценкой такого большого числа прибывающих.

Международная защита **International protection**

Все действия, направленные на обеспечение равного доступа к правам и пользования ими женщинами, мужчинами, девочками и мальчиками, подпадающим под сферу компетенции УВКБ ООН, согласно соответствующим сводами правовых норм (включая международное гуманитарное право, законодательство о правах человека и законодательство о беженцах). Международная защита включает действия государств или УВКБ ООН в интересах лиц, ищущих убежища, и беженцев с целью обеспечения признания и гарантирования их прав, безопасности и благополучия в соответствии с международными стандартами. К таким действиям относятся: обеспечение соблюдения принципа недопущения высылки (*non-refoulement*); обеспечение безопасности и доступ к справедливым процедурам определения статуса беженца; гуманитарные стандарты обращения; и реализация долгосрочных решений. УВКБ ООН является единственным учреждением ООН, имеющим мандат на обеспечение защиты беженцев на глобальном уровне. См. *Защита*.

Международное гуманитарное право **(или право вооруженных конфликтов)** **International humanitarian law (or the law of armed conflict)**

Совокупность законов, нормативных актов и принципов, согласно которым

регулируются ситуации международных или немеждународных вооруженных конфликтов. основополагающими документами международного гуманитарного права являются четыре Женевские конвенции от 12 августа 1949 года и два Дополнительных протокола к ним от 8 июня 1977 года. Практически все государства являются участниками Женевских конвенций 1949 года.

Международное законодательство о беженцах

International refugee law

Совокупность положений обычного международного права и международные документы, в которых устанавливаются стандарты защиты беженцев. Краеугольным камнем законодательства о беженцах является Конвенция 1951 года о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года. См. *Обычное международное право*.

Международное законодательство о правах человека

International human rights law

Совокупность норм обычного международного права и правозащитных документов, согласно которым признаются и защищаются права человека. Законодательство о беженцах и законодательство о правах человека дополняют друг друга. См.: *Права человека* и *Обычное международное право*.

Международное сотрудничество и солидарность

Принцип коллективной ответственности за гуманитарные кризисы и комплексные перемещения населения, без которого невозможно достичь удовлетворительного решения связанных с беженцами ситуаций. Хотя такие ситуации часто не могут быть разрешены самостоятельно одним государством, коллективные меры реагирования не заменяют существующих обязательств государств согласно международному праву, в том числе в отношении недопущения высылки (*non-refoulement*).

Международное уголовное право

International criminal law

Совокупность норм международного права, разработанная Международным уголовным судом на основе его Устава, а также другими

международными судами, в частности Международным трибуналом по бывшей Югославии и Руанде.

Межправительственная организация

Intergovernmental organization, IGO

Организация, в состав которой входят государства-члены. В качестве примера можно привести Организацию Объединенных Наций (ООН), Африканский союз (AU), Организацию американских государств (OAS), Европейский союз (ЕС) и Лигу арабских государств (LAS).

Местная интеграция Долгосрочное решение проблемы беженцев, которое предусматривает их постоянное обустройство в стране убежища. Местная интеграция – это сложный и поэтапный процесс, включающий три разных, но взаимосвязанных аспекта: правовой, экономический и социально-культурный. Этот процесс часто завершается натурализацией беженца. См.: *Натурализация*.

Мигрант

Migrant

Общепринятого определения понятия «мигрант» не существует. Обычно термином «мигрант» обозначают человека, который принял решение о переезде не из-за существования непосредственной угрозы стать жертвой преследования или опасений за свою жизнь, а с намерением улучшить свои условия, найдя работу или получив образование, воссоединившись с семьей, или по иным причинам. В отличие от беженцев, мигранты продолжают пользоваться защитой своего правительства даже во время пребывания за границей, и в случае возвращения они по-прежнему будут получать эту защиту. До тех пор пока мигранты не выражают опасений стать жертвами преследования по одному из признаков, указанных в Конвенции 1951 года или региональных определениях понятия «беженец», они не имеют права на защиту в качестве беженцев. Мигранты, как и беженцы, защищены нормами международного законодательства о правах человека.

Многообразие

Diversity

Различные ценности, отношения, культурные аспекты, убеждения, этническая и гражданская

принадлежность, сексуальная ориентация, гендерная идентичность, способности, здоровье, социальный статус, навыки и другие конкретные личностные характеристики. Инициативы по обеспечению защиты беженцев должны учитывать особенности многообразия лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, а также различный опыт и проблемы групп людей, которые часто сталкиваются с социальной изоляцией. См. также: *Гендерная идентичность, Лицо с инвалидностью, Лицо с особыми потребностями и Сексуальная ориентация.*

Наблюдательная функция УВКБ ООН **Supervisory role of UNHCR**

Функция, возложенная на УВКБ ООН в соответствии с Уставом, Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года, которая заключается в осуществлении наблюдения за выполнением международных документов, касающихся беженцев.

Натурализация **Naturalization**

Завершение процесса местной интеграции, будь то в первой стране убежища или другой стране после переселения, включающее приобретение беженцем гражданства страны убежища. Согласно статье 34 Конвенции 1951 года государства-участники должны по возможности облегчить натурализацию беженцев и, в частности, «делать все от них зависящее для ускорения процедуры натурализации и возможного уменьшения связанных с ней расходов и сборов». См.: *Долгосрочное решение, Местная интеграция и Переселение.*

Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) **National human rights institutions**

Комиссии по правам человека или омбудсмены, которые работают в области поощрения и защиты прав человека и могут играть решающую роль в содействии эффективному внедрению международных стандартов прав человека на национальном уровне и в осуществлении мониторинга этого процесса.

Недопущение дискриминации **Non-discrimination**

Подход, целью которого является обеспечение равенства перед законом и права на равную защиту закона всех лиц без какого-либо различия по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политического или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или по другому признаку. Термин «антидискриминация» подразумевает более активный подход к решению причин и последствий дискриминации.

Незаконный ввоз мигрантов **Smuggling of migrants**

Обеспечение с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории. См.: *Торговля людьми.*

Незаконный въезд **Illegal entry**

см. *Ненаказание за незаконный въезд.*

Ненаказание за незаконный въезд **Non-penalization for illegal entry**

Согласно положению статьи 31 Конвенции 1951 года предусматривается, что государства не будут налагать взысканий за незаконный въезд или пребывание на их территории беженцев, которые прибывают непосредственно с территории, где их жизни или свободе угрожала опасность, при условии, что они без промедления явятся в органы власти и представят убедительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания.

Неправительственная организация **Non-governmental organization, NGO**

Организация, которая функционально независима и не представляет правительство или государство. Использование этого термина вытекает из статьи 71 Устава ООН, позволяющей Экономическому и социальному совету ООН (ECOSOC) предоставлять консультативный статус международным, региональным, субрегиональным и национальным неправительственным организациям (НПО), при условии, что они

имеют признанную репутацию в своей конкретной сфере компетенции, штаб-квартиру, демократически принятый устав, полномочия выступать от имени своих членов, структуру представительств, соответствующие механизмы подотчетности своим членам, которые должны эффективно контролировать политику и действия организации, и ресурсы, получаемые главным образом из добровольных взносов.

Несовершеннолетний

Minor

см. Ребенок.

Обоснованные опасения стать жертвой преследования

Well-founded fear of persecution

Ключевая фраза в определении «беженец» в Конвенции 1951 года. Что приравнивается к «обоснованным опасениям стать жертвой преследования» зависит от конкретных обстоятельств дела. В соответствии с требованием Конвенции 1951 года обоснованные опасения стать жертвой преследования должны быть связаны с одним или несколькими из пяти определенных оснований: раса, религия, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе и политические убеждения. См.: *Преследование и Определенная социальная группа (принадлежность к...)*.

Общеввропейская система убежища

Common European asylum system

Стандарты, согласованные государствами-членами Европейского союза, направленные на гармонизацию политики и практики в области предоставления убежища на основе «полного и всеобъемлющего применения Женевской конвенции». К ключевым принятым документам относятся Директивы о временной защите, об условиях приема искателей убежища, соответствующих критериям статуса беженца или «дополнительной защиты», о стандартах процедур предоставления убежища, а также Регламент «Дублин-III».

Обычное международное право

Customary international law

Международные нормы, авторитетность которых обусловлена постоянным и последовательным применением в практике

государств, а не формальным выражением в договоре или правовом документе. Чтобы практика государства способствовала формированию обычного международного права, эта практика должна осуществляться в значении правового обязательства. Соблюдение норм обычного международного права является обязательным для всех государств независимо от ратификации ими какого-либо соответствующего договора, за исключением «настойчиво возражающих государств». См. *Договор*.

Обязанности беженцев

Obligations of refugees

Обязанность беженцев соблюдать законы и нормативные акты страны, в которой они находятся, как указано в статье 2 Конвенции 1951 года. В частности, беженцы должны воздерживаться от совершения любых действий, которые ставят под угрозу личную безопасность граждан, национальную безопасность или общественный порядок в местных сообществах или странах убежища.

Оговорка

Reservation

Заявление, сделанное государством с целью исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора применительно к этому государству. Государства могут делать оговорки к договору при его подписании, ратификации, принятии, утверждении или при присоединении к договору. Оговорки не могут противоречить предмету и цели договора. Государство может в любой момент полностью или частично снять свою оговорку или возражение в отношении оговорки, если иное не предусмотрено в договоре. См.: *Присоединение, Обычное международное право, Ратификация, Правопреимство и Договор*.

Определение статуса беженца

Refugee status determination, RSD

Юридический и (или) административный процесс, осуществляемый государствами и (или) УВКБ ООН для определения того, следует ли признать лицо в качестве беженца в соответствии с национальным, региональным и международным законодательством. См. Главы 6 и 7.

Определенная социальная группа (принадлежность к ...)

Particular social group (membership of a ...)

Одно из пяти оснований, указанных в статье 1А(2) Конвенции 1951 года, по которому может быть установлено наличие преследования лица, ищущего убежища, с целью признания его беженцем. Определенная социальная группа – это группа лиц, имеющих общую характеристику, кроме опасности подвергнуться преследованию, или которая воспринимается обществом как группа. Общая характеристика группы нередко относится к врожденным, неизменным или имеющим основополагающее значение для идентичности, осознания или осуществления членами группы прав человека. См.: *Преследование и Обоснованные опасения стать жертвой преследования.*

Органы, контролирующие выполнение договоров ООН в области прав человека UN human rights treaty monitoring bodies

Комитеты независимых экспертов, назначенные для осуществления контроля за выполнением государствами-участниками основных международных договоров в области прав человека. Их называют «договорными органами», поскольку каждый из них создается в соответствии с положениями договора, исполнение которого контролирует. Во многих важных аспектах договорные органы независимы от системы ООН, хотя они получают поддержку со стороны Секретариата ООН и отчетываются перед Генеральной Ассамблеей ООН.

Особые потребности

Specific needs

см.: *Лицо с особыми потребностями.*

Отказ во въезде на границе

Rejection at the border

Применительно к беженцам, отказ лицам, ищущим убежища, во въезде в страну предполагаемого убежища. Отказ во въезде на границе может привести к нарушению принципа недопущения высылки (*non-refoulement*).

Отнесение к определенным категориям

Profiling

см.: *Проверка.*

Первая страна убежища

First country of asylum

Понятие, относящееся к решению в рамках процедуры определения приемлемости относительно того, что искателю убежища следует отказать в рассмотрении его (ее) ходатайства по существу на том основании, что он (она) уже получили защиту в другой стране, могут в нее вернуться и воспользоваться предоставленной защитой. См. *Процедура определения приемлемости и Безопасная третья страна.*

Перемещение вследствие изменений климата

Climate change displacement

Перемещения, вызванные такими последствиями изменения климата, как наводнения, повышение уровня моря, засуха или другие бедствия.

Переселение

Resettlement

Отбор и перемещение беженцев из государства, в котором они обратились за защитой, в третье государство, которое выразило согласие принять их в качестве беженцев с предоставлением статуса постоянного проживания. Предоставленный статус обеспечивает защиту от высылки (*refoulement*) и предоставляет переселенному беженцу и членам его (ее) семьи или иждивенцам доступ к тем же правам, которыми пользуются граждане государства. Переселение обеспечивает возможность в конечном итоге стать натурализованным гражданином страны переселения. Таким образом, переселение представляет собой механизм защиты беженцев, долгосрочное решение и элемент распределения нагрузки и ответственности. См.: *Долгосрочное решение, Натурализация, Страна переселения и Критерии отбора беженцев для переселения.*

Перехват

Interception

Практика некоторых государств по расширению мер пограничного контроля за пределы своей территории или территориальных вод для предотвращения несанкционированного прибытия. Однако государства связаны своими обязательствами согласно международному праву, в том

числе в отношении соблюдения принципа недопущения высылки (*non-refoulement*), независимо от того, где и как они устанавливают свою юрисдикцию.

Подход по принципу *prima facie* ***Prima facie* approach**

Признание статуса беженца на основании очевидных и объективных обстоятельств, имеющих место в стране происхождения или, в случае ищущих убежища лиц без гражданства, в стране их предыдущего обычного проживания. Подход по принципу *prima facie* означает, что лица, спасающиеся бегством от подобных обстоятельств, подвергаются опасности причинения вреда, вследствие чего они попадают под применимое определение «беженец». Хотя подход по принципу *prima facie* может применяться в рамках процедур определения статуса беженца на индивидуальной основе, чаще его используют в случае группового бегства, когда индивидуальное определение статуса невозможно или нецелесообразно. См.: *Беженец, получивший статус по принципу prima facie*.

Положения о прекращении ***Cessation clauses***

Правовые положения, в которых устанавливаются условия прекращения статуса беженца, поскольку он более не нужен или не оправдан. Положения о прекращении статуса приведены в статье 1(С) Конвенции 1951 года и статье 1(4) Конвенции ОАЕ 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке.

Положения об исключении ***Exclusion clauses***

Правовые положения, согласно которым лишаются права пользования международной защитой лица, которые в ином случае соответствовали бы критериям статуса беженца. В Конвенции 1951 года положения об исключении приведены в статьях 1D, 1E и 1F. Эти положения применяются к следующим категориям лиц: лица, которые пользуются защитой или помощью других учреждений ООН, кроме УВКБ ООН; лица, обладающие правами и обязанностями, связанными с гражданством страны их проживания; и лица, в отношении которых

имеются серьезные основания полагать, что они совершили преступления против мира, военное преступление, преступление против человечности, тяжкое преступление неполитического характера или деяния, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций.

Помощь ***Assistance***

Помощь, предоставляемая для удовлетворения физических, материальных и юридических потребностей лиц, попадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Это могут быть продукты питания, лекарства, одежда, кров, семена и инструменты, а также создание инфраструктуры, например школ и дорог. В практике УВКБ ООН оказание помощи способствует достижению целей защиты и дополняет усилия по их выполнению.

Права беженцев ***Rights of refugees***

Ряд прав, изложенных в статьях 3-34 Конвенции 1951 года. Некоторые из этих прав предоставляются ищущим убежища лицам и беженцам, как только они попадают под юрисдикцию государства, например: защита от высылки (*refoulement*) и выдворения (*expulsion*), а также неприменение наказания за незаконный въезд. Другие права приобретаются постепенно, в зависимости от степени связи со страной и периода пребывания в стране убежища. Согласно международному законодательству о правах человека устанавливаются права, которые также предоставляются беженцам, если они не обусловлены наличием гражданства.

Права человека ***Human rights***

Согласованные международные стандарты, которые признают и защищают присущее человеку достоинство и равные и неотъемлемые права каждого человека, независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, рождения или по другому признаку. Они могут составлять часть обычного международного права и (или) могут быть изложены в различных национальных, региональных

и международных правовых документах.
См. Обычное международное право
и *Международное законодательство о правах человека*.

Правопреемство

Succession

В ситуациях правопреемства государства, когда государства распались или были разделены, новое государство или государства, в принципе, связаны договорами, участником которых было государство-предшественник. Соответственно, они должны уведомить Генерального секретаря ООН о своем правопреемстве в отношении таких договоров. *См.: Присоединение, Обычное международное право, Ратификация, Оговорка и Договор.*

Преследование

Persecution

В Конвенции 1951 года нет четкого определения «преследования». «Преследованием» могут считаться серьезные нарушения прав человека, включая угрозу жизни и свободе, а также другие формы причинения серьезного вреда. Менее тяжелые формы причинения вреда могут в совокупности приравниваться к преследованию. Что приравнивается к преследованию будет зависеть от конкретных обстоятельств дела, в том числе от возраста, гендерной принадлежности, взглядов, чувств и психологического настроения заявителя. Преследование обычно связано с действиями властей государства. Оно также может исходить от негосударственных агентов, например членов семьи или общества в целом. *См.: Обоснованные опасения стать жертвой преследования.*

Преследование на почве гендерной принадлежности

Gender-related persecution

Не юридический термин, охватывающий ряд разных ходатайств, при рассмотрении которых гендерная принадлежность является важным фактором в определении статуса беженца. Как женщины, так и мужчины, могут подавать ходатайства на основании преследования на почве гендерной принадлежности, но чаще их подают женщины. Преследование на почве гендерной принадлежности, как

правило, включает (но не ограничивается) акты сексуального насилия, семейное/домашнее насилие, насильственное планирование семьи, калечащие операции на женских половых органах и другие пагубные традиционные практики, наказание за нарушение общественных нравов и дискриминацию по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности человека. *См. Калечащие операции на женских половых органах, Гендерная идентичность и Сексуальная ориентация.*

Принцип наилучших интересов ребенка

Best interests principle

Принцип, изложенный в статье 3 Конвенции о правах ребенка, который гласит: «Во всех действиях в отношении детей, независимо от того, предпринимаются ли они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется обеспечению наилучших интересов ребенка». Наилучшие интересы ребенка определяются различными индивидуальными обстоятельствами, например возрастом и уровнем зрелости ребенка, наличием или отсутствием родителей, окружением и жизненным опытом ребенка.

Принцип недопущения высылки

Non-refoulement

Основополагающий принцип международного законодательства о правах человека и законодательства о беженцах, согласно которому государствам запрещается каким бы то ни было образом возвращать людей на территории, где им может угрожать опасность преследования, пыток либо причинения иных форм серьезного или невосполнимого вреда. Наиболее показательным выражением принципа *non-refoulement* в международном законодательстве о беженцах является статья 33(1) Конвенции 1951 года. Принцип является также частью обычного международного права. *См.: Конвенция о статусе беженцев и Обычное международное право.*

Присоединение

Accession

Действие, посредством которого государство, не подписавшее договор, выражает свое согласие стать стороной этого договора путем депонирования «акта о присоединении» у Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Присоединение имеет ту же юридическую силу, что и ратификация, принятие или утверждение. В отличие от ратификации, которой должно предшествовать подписание для создания правовых обязательств по международному праву, для присоединения требуется лишь один шаг – депонирование акта о присоединении. Как депозитарий Генеральный секретарь ООН рассматривает документы о ратификации, которым не предшествовало подписание, как акты о присоединении, о чем уведомляются соответствующие государства. См. также: *Обычное международное право, Ратификация, Оговорка, Правопреемство и Договор.*

Проверка

Screening

Необязательный процесс, используемый главным образом в условиях управления смешанными миграционными потоками и предшествующий официальным процедурам определения статуса, который направлен на проведение различий между категориями лиц, в том числе искателей убежища, которые перемещаются в составе таких потоков. Упоминается также как отнесение к определенным категориям, инструмент управления делами, а не процедура определения по существу с юридически обязывающими результатами.

Программы приема по гуманитарным соображениям

Humanitarian admission

Ускоренный процесс предоставления защиты в третьей стране беженцам с неотложными потребностями. При приеме беженцев по гуманитарным соображениям разрешение на проживание может быть постоянным или временным, в зависимости от законодательства государства. Программа приема по гуманитарным соображениям может применяться в отношении

определенных категорий беженцев, таких как уязвимые лица, члены расширенной семьи или лица, нуждающиеся в медицинской помощи.

Производный статус

Derivative status

см. *Единство семьи.*

Протокол

Protocol

см.: *Договор.*

Протокол 1967 года о статусе беженцев

Protocol relating to the Status of Refugees

Протокол к Конвенции 1951 года о статусе беженцев, утвержденный в 1967 году. Согласно Протоколу, отменяются временные и географические ограничения, установленные в Конвенции, и обеспечивается применение большинства статей Конвенции 1951 года (статьи 2–34) в отношении всех лиц, охваченных определением «беженец», которое приведено в Протоколе. См.: *Конвенция о статусе беженцев.*

Процедура определения приемлемости

Admissibility procedure

Процедура, применяемая в некоторых государствах для определения того, следует ли рассматривать ходатайство о предоставлении убежища по существу в той стране, в которой оно подано, или рассмотреть обращение обязательно другое государство. В ходе процедур приемлемости оценивается следующее: получил ли заявитель эффективную защиту в другой стране, а также несет ли ответственность за оценку по существу конкретного ходатайства о предоставлении убежища третья страна, в которой заявитель будет защищен от высылки (*refoulement*) и получит возможность искать убежища и пользоваться убежищем в соответствии с принятыми международными стандартами. См. также: *Первая страна убежища и Безопасная третья страна.*

Расовая дискриминация

Racial discrimination

Согласно определению в Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации – любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического

происхождения, целью или следствием которых является уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни.

Ратификация **Ratification**

Действие, посредством которого государство выражает свое согласие на обязательность договора. Большинство международных договоров прямо предусматривают, что государства, подписывая договор, выражают свое согласие на его обязательность при условии ратификации, принятия или утверждения данного договора. Положение о необходимости ратификации после подписания предоставляет государствам время, чтобы утвердить договор на национальном уровне и принять законы, необходимые для имплементации договора в стране, до принятия на себя правовых обязательств по договору на международном уровне. После ратификации договор приобретает юридическую силу и становится обязательным для выполнения государствами. См.: *Присоединение, Обычное международное право, Оговорка, Правопреемство и Договор*

Ребенок **Child**

В соответствии с определением, приведенным в статье 1 Конвенции о правах ребенка, «Каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к этому ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее». Этот термин охватывает подростков и является предпочтительным по отношению к термину «несовершеннолетний». См. также: *Принцип наилучших интересов ребенка.*

Ребенок без сопровождения **Unaccompanied child**

Ребенок, который был разлучен с обоими родителями и другими родственниками и лишен заботы взрослого человека, ответственного за него по закону или обычаю. См.: *Ребенок, разлученный с семьей.*

Ребенок, разлученный с семьей **Separated child**

Ребенок, разлученный с обоими родителями либо со своим предыдущим, назначенным по закону или обычаю основным опекуном, но не обязательно с другими родственниками. Таким образом, к этой категории могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи. См.: *Ребенок без сопровождения.*

Ребенок-солдат **Child soldier**

Лицо младше 18 лет, которое в настоящий момент или в прошлом завербовали и использовали вооруженные силы или вооруженные группировки в любом качестве, включая (но не ограничиваясь перечисленным) детей, мальчиков и девочек, используемых в качестве бойцов, поваров, носильщиков, связных, шпионов или для сексуальных целей. Данное понятие относится не только к детям, которые принимают или принимали непосредственное участие в военных действиях.

Региональные документы, касающиеся беженцев

Regional refugee instruments

Международные правовые документы, касающиеся беженцев, которые приняты государствами или межправительственными организациями в пределах географического региона или субрегиона. Такие документы обычно дополняют Конвенцию о статусе беженцев 1951 года и отражают особый характер проблем беженцев в конкретном географическом регионе. См.: *Конвенция ОАЕ, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, и Картаженская декларация о беженцах.*

Регистрация лиц, ищущих убежища **Registration of asylum-seekers**

Процесс учета, проверки и обновления информации о лицах, ищущих убежища, цель которого состоит в предоставлении защиты, выдаче им документов и реализации долгосрочных решений.

Реинтеграция **Reintegration**

Процесс, который позволяет репатриантам восстановить свою физическую, социальную,

правовую и материальную безопасность, необходимую для жизнеобеспечения, уважения достоинства и обеспечения средств к существованию, и, в конечном счете, приводит к исчезновению заметных различий между ними и их соотечественниками. См.: *Средства к существованию и Добровольная репатриация.*

Репатриация

Repatriation

см. *Добровольная репатриация.*

Розыск членов семьи

Family tracing

В контексте защиты беженцев – меры по определению местонахождения членов семьи или близких родственников лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Розыск может проводиться с целью воссоединения семьи, при осуществлении долгосрочных решений или просто с целью способствовать установлению контактов между членами семьи. Международный комитет Красного Креста (ICRC) обеспечивает деятельность Центрального агентства по розыску, которое обладает особой компетенцией в этой области.

Самообеспечение

Self-reliance

Способность человека, семьи или сообщества удовлетворять основные потребности и пользоваться социальными и экономическими правами с достоинством и на долгосрочной основе. Становясь самостоятельно обеспечивающими себя людьми, беженцы и перемещенные лица ведут активную и полноценную жизнь и способны строить тесные социальные, экономические и культурные связи с принимающим их сообществом. Самообеспечение может способствовать обеспечению лучшей защиты лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН, благодаря укреплению их способности отстаивать свои гражданские, культурные, экономические, политические и социальные права. См.: *Средства к существованию.*

Сексуальная ориентация

Sexual orientation

Способность того или иного человека испытывать эмоциональное, романтическое

и сексуальное влечение к лицам того же пола, другого пола или обоих полов, а также вступать в интимные отношения с такими лицами. См.: *Гендерная идентичность, Преследование на почве гендерной принадлежности и Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендерные лица и интерсексуалы (ЛГБТИ).*

Сексуальное и гендерно-обусловленное насилие

Sexual and gender-based violence, SGBV

Любой акт насилия, который приводит или может привести к причинению физического, сексуального или психологического вреда или к страданиям людей на основании их пола или гендерной принадлежности, в том числе угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или частной жизни. Термин охватывает следующие деяния (но не ограничивается ими): (i) насилие в семье, включая избиение, противоправные действия сексуального характера в семье в отношении девочек, насилие, связанное с приданым, изнасилование в браке, калечащие операции на женских половых органах и другие пагубные традиционные практики в отношении женщин, насилие со стороны лиц, не являющихся супругами или партнерами, и насилие, связанное с эксплуатацией; (ii) насилие в обществе, включая изнасилования, противоправные действия сексуального характера, сексуальные домогательства и запугивание на работе, в образовательных учреждениях и других местах, торговля женщинами и принудительная проституция; (iii) насилие, совершаемое государством или при его попустительстве, где бы оно ни происходило.

Ситуация всеобщего насилия

Generalized violence

см. *Вооруженное насилие и вооруженный конфликт*

Ситуация затяжного характера, связанная с беженцами

Protracted Refugee Situation

Ситуация, в которой беженцы длительное время находятся в состоянии неопределенности. Их жизни могут не подвергаться опасности, но их базовые права и основные экономические, социальные

и психологические потребности по-прежнему не удовлетворяются после многих лет изгнания. В этой ситуации беженец нередко продолжает вынужденно полагаться на помощь извне. Для ведения статистики УВКБ ООН определяет ситуацию зятяжного характера, связанную с беженцами, как ситуацию, в которой группы по 25 000 и более беженцев проживают в изгнании в определенной стране убежища в течение 5 лет и более.

Задержание/Содержание под стражей **Detention**

Ограничение свободы передвижения, обычно посредством принудительного заключения. Согласно международному законодательству о беженцах и о правах человека, а также стандартам в области прав человека, как правило, следует избегать содержания под стражей лиц, ищущих убежища, и рассматривать данное действие как самую крайнюю меру. См. также: *Альтернативы содержанию под стражей*.

Солидарность **Solidarity**

см.: *Международное сотрудничество и солидарность*.

Специальные процедуры ООН **UN special procedures**

Общее наименование механизмов, созданных Комиссией по правам человека и переданных Совету по правам человека, которые предназначены для изучения ситуаций в отдельных странах либо тематических вопросов во всем мире. Специальные процедуры – это индивидуальные лица (специальный докладчик или независимый эксперт) или рабочая группа. Это выдающиеся независимые эксперты, которые работают на добровольной основе и назначены Советом по правам человека.

Средства к существованию **Livelihoods**

Сочетание используемых ресурсов и предпринятых действий для обеспечения жизни. К ресурсам могут относиться индивидуальные навыки и способности (человеческий капитал), земля, сбережения и оборудование (соответственно, природный,

финансовый и физический капитал), а также оказывающие поддержку официальные группы и неформальные сети, которые помогают в осуществляемой деятельности (социальный капитал). См.: *Самообеспечение и Реинтеграция*.

Страна переселения **Resettlement country**

Страна, которая предоставляет возможности для переезда и постоянного поселения беженцев. См.: *Долгосрочное решение, Натурализация, Переселение и Критерии отбора беженцев для переселения*.

Торговля людьми **Trafficking in persons**

Вербовка, перевозка, передача, укрывательство или прием людей путем угрозы силой либо ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения или предоставление либо получение оплаты или выгоды для получения согласия лица, контролирующего другое лицо, с целью эксплуатации. Такая эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или иные формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или сходная с рабством практика, порабощение или извлечение органов. См.: *Незаконный ввоз мигрантов*.

Убежище **Asylum**

Предоставление государством защиты на своей территории лицам, находящимся за пределами страны гражданской принадлежности или обычного проживания, которые спасаются бегством от преследования или причинения серьезного вреда либо по иным причинам. Понятие «убежище» охватывает различные элементы, в том числе принцип недопущения высылки (*non-refoulement*), разрешение оставаться на территории страны убежища, гуманные стандарты обращения и, в конечном счете, долговременное решение.

Универсальный периодический обзор

Universal periodic review

Механизм межгосударственного сотрудничества, который создан Генеральной Ассамблеей ООН в 2006 году в качестве одной из процедур Совета ООН по правам человека для обзора ситуации в области обеспечения прав человека во всех государствах. Механизм основан на интерактивном диалоге между рассматриваемым государством, странами-членами и странами-наблюдателями Совета по правам человека (который в 2006 году заменил Комиссию ООН по правам человека).

Ускоренные процедуры

Accelerated procedures

Приоритетная обработка ходатайств с меньшим промежутком времени между регистрацией, собеседованием и принятием решения, а иногда с упрощенным рассмотрением ходатайства. Некоторые государства используют ускоренные процедуры для вынесения решений по явно носящим характер злоупотребления или явно необоснованным ходатайствам, а также по явно обоснованным ходатайствам. См. также: *Безопасная страна происхождения.*

Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (Устав УВКБ ООН)

UNHCR Statute

Документ, принятый Генеральной Ассамблеей ООН в 1950 году, в котором устанавливаются мандат и структура УВКБ ООН, а также предусматриваются критерии определения лиц, подпадающих под сферу компетенции УВКБ ООН. Мандат УВКБ ООН впоследствии был расширен Конвенцией о статусе беженцев и резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН и ECOSOC. См.: *Мандат УВКБ ООН.*

Центр приема

Reception centre

Место, в котором есть условия для приема, проведения надлежащих процедур и удовлетворения неотложных потребностей вновь прибывших лиц, ищущих убежища, или беженцев.

Экстрадиция

Extradition

Официальный процесс, в рамках которого осуществляется передача лица одним

государством («запрашиваемое государство») официальным органам второго государства («запрашивающее государство») с целью привлечения к уголовной ответственности или приведения в исполнение приговора суда. Если лицо, экстрадиция которого запрашивается («разыскиваемое лицо»), является беженцем или лицом, ищущим убежища, следует учитывать его (ее) конкретные потребности в защите.

Эффективное средство правовой защиты

Effective remedy

Механизм обжалования или пересмотра решений, который в контексте предоставления убежища предусматривает апелляцию или пересмотр решения официальным органом, отличным и независимым от органа, принявшего первоначальное решение, в котором искателю убежища обеспечен доступ к юридическим консультациям и услугам переводчика. Средство правовой защиты должно существовать на практике и в законодательстве, а также допускать рассмотрение как фактических, так и юридических обстоятельств дела, как правило, в ходе собеседования или слушания по апелляции. Апелляция, в принципе, должна обладать автоматическим «приостанавливающим действием», то есть заявителю должно быть разрешено оставаться на территории до принятия окончательного решения по апелляции.

Приложение 6

Избранные веб-сайты с информацией по различным аспектам защиты беженцев

Тема	Ссылка на сайт (URL)
Статус ратификации договоров ООН на веб-сайте Договора ООН	https://treaties.un.org/pages/participationstatus.aspx в Главе V «Беженцы и лица без гражданства»
Межпарламентский союз (МПС)	http://www.ipu.org/english/home.htm и http://www.ipu.org/french/home.htm (на французском языке)
Основной сайт УВКБ ООН	http://www.UNHCR.org/
Заключения Исполнительного комитета УВКБ ООН (ExCom)	http://www.refworld.org/type/EXCONC.html
Диалог Верховного комиссара о проблемах защиты	http://www.UNHCR.org/pages/501a39166.html
Статистика и оперативные данные УВКБ ООН, в том числе годовой отчет «Глобальные тенденции», публикуемый ежегодно 20 июня	http://www.UNHCR.org/figures-at-a-glance.html
Веб-сайт УВКБ ООН «Global Focus»	http://reporting.UNHCR.org/
Сайт сети «Solutions Alliance» УВКБ ООН	http://www.solutionsalliance.org
Информационный портал УВКБ ООН; информация об основных чрезвычайных ситуациях и ситуациях затяжного характера, связанных с перемещенными лицами	http://data.UNHCR.org
Сайт УВКБ ООН Refworld	http://www.refworld.org
Руководство УВКБ ООН по вопросам защиты на сайте Refworld	http://www.refworld.org/protectionmanual.html
Документы по правам человека на сайте УВКБ ООН Refworld	http://www.refworld.org/humanrights.html

Тема	Ссылка на сайт (URL)
Передовая практика работы с проживающими в городах беженцами. База данных для специалистов, работающих с проживающими в городах беженцами	http://www.urbangoodpractices.org/
Решение проблемы перемещения больших групп беженцев и мигрантов	https://refugeesmigrants.un.org
Глобальная гуманитарная платформа	www.globalhumanitarianplatform.org
Повестка дня по трансграничной защите перемещенных лиц в контексте стихийных бедствий и изменений климата Инициативы Нансена	https://www.nanseninitiative.org/
Управление Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ)	http://www.ohchr.org/EN/Pages/WelcomePage.aspx
УВКПЧ и национальные правозащитные учреждения (НПЗУ)	http://www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx
Универсальный периодический обзор (УПО)	http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx

Несколько слов об...

УВКБ ООН

УВКБ ООН является органом ООН по делам беженцев, имеющим мандат Организации Объединенных Наций на проведение и координирование международных действий по обеспечению защиты беженцев во всем мире, а также по поиску решений проблем беженцев совместно с правительствами.

Основная цель УВКБ ООН – гарантия и защита прав и благополучия беженцев. УВКБ ООН стремится обеспечить соблюдение права каждого человека искать убежища и находить безопасное пристанище в другом государстве. Оказывая помощь беженцам в добровольном возвращении в свою страну или размещении в другой стране, УВКБ ООН также стремится найти долговременные решения их проблем.

УВКБ ООН действует в соответствии с Уставом организации и руководствуется Конвенцией 1951 года о статусе беженцев и Протоколом к ней 1967 года.

С течением времени Генеральная Ассамблея ООН и Экономический и социальный совет ООН (ECOSOC) расширили сферу ответственности УВКБ ООН и уполномочили его обеспечивать защиту других групп лиц, которые не охвачены указанными документами и находятся в ситуациях вынужденного перемещения в результате вооруженного конфликта и вооруженного насилия. Часть таких лиц называют «мандатными» беженцами, часть – репатриантами, лицами без гражданства

и, при определенных обстоятельствах, внутренне перемещенными лицами.

УВКБ ООН стремится уменьшить количество ситуаций вынужденного перемещения людей, призывая государства и другие институты создавать условия, которые способствовали бы защите прав человека и мирному разрешению споров. Для достижения этой же цели УВКБ ООН стремится укрепить процесс реинтеграции беженцев, возвращающихся в свои страны происхождения, тем самым предотвращая повторное возникновение ситуаций, которые могли бы привести к возникновению потоков беженцев.

УВКБ ООН предоставляет защиту и помощь беженцам и другим категориям лиц, действуя беспристрастно, с учетом их потребностей и независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, инвалидности или других признаков. Во всех аспектах своей деятельности УВКБ ООН уделяет отдельное внимание особым потребностям детей и стремится содействовать обеспечению равных прав для женщин и девочек, а также для представителей уязвимых и (или) маргинализированных групп.

В своих усилиях по защите беженцев и содействию решению их проблем УВКБ ООН сотрудничает с правительствами, региональными, международными и неправительственными организациями.

УВКБ ООН придерживается принципа участия, посредством проведения консультаций с беженцами относительно решений, которые оказывают влияние на их жизнь, а также уделяя внимание возрастным и гендерным аспектам, а также особенностям многообразия.

... и о Межпарламентском союзе

Межпарламентский союз – это специальная организация, которая объединяет представителей национальных парламентов всех государств. Мы защищаем и строим демократию путем ведения политического диалога и осуществления конкретных действий. По состоянию на 17 декабря 2017 года в состав МПС входили **представители 178 парламентов** и 11 ассоциированных членов. Мы тесно сотрудничаем с Организацией Объединенных Наций и другими партнерскими организациями, цели которых мы разделяем.

В основе нашей работы лежит **постоянно расширяющаяся сфера деятельности в интересах** мира, справедливости, демократии и развития. Мы работаем над решением различных вопросов, например ВИЧ / СПИД, права человека, гендерное равенство, изменение климата и политическое участие молодежи. Мы оказываем помощь странам, которые выходят из состояния конфликта или развиваются как демократические государства.

Наша работа также заключается в том, чтобы принимать во внимание мнение граждан всего мира при принятии решений глобального масштаба посредством осуществления чрезвычайно важной работы по **международному управлению**.

Сегодня мы являемся организацией, которая наиболее точно отражает мировое общественное мнение. Более 6,5 млрд. из семи миллиардов человек в мире проживают в государствах, парламенты которых являются членами МПС, и именно их избранные представители занимаются нашей политикой и определяют ее курс.

Объединяя парламенты – мы объединяем людей.

МПС, самая старая в мире многосторонняя политическая организация, была **создана в 1889 году** с целью использовать межпарламентский диалог для мирного урегулирования разногласий между народами. Это видение остается столь же важным и актуальным сегодня, как и в 1889 году.

Нашу организацию финансируют в основном ее члены за счет государственных средств. Штаб-квартира нашей организации находится в Женеве, Швейцария.



Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Geneva – Switzerland
www.ipu.org



UNHCR
Агентство ООН по делам беженцев

 +41 22 739 81 11
 +41 22 739 73 77

Case Postale 2500
CH-1211 Genève 2 Dépôt
Switzerland
www.unhcr.org