



УВКБ ООН

Агентство ООН
по делам беженцев

Рекомендации УВКБ ООН по применению положений об исключении пункта F статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев в ситуациях массового притока лиц, ищущих убежища

I. ОБЛАСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ

1. В настоящих рекомендациях рассматриваются юридические и практические вопросы, которые регулярно возникают, когда принимающие государства и/или УВКБ ООН рассматривают применение пункта F статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев (далее: «Конвенция 1951 года») в условиях массового притока – то есть перемещения через международную границу лиц, ищущих защиты, в таком количестве и с такой скоростью, что рассмотрение индивидуальных ходатайств о предоставлении убежища может оказаться практически неосуществимым.

2. Данные рекомендации не касаются вопроса об отделении и последующем обращении с комбатантами, определенными для целей настоящих Рекомендаций, как военнослужащие или члены вооруженных групп, которые прямо или косвенно принимают активное участие в международном или немеждународном вооруженном конфликте и которые прибыли в страну, не участвующую в конфликте¹. Напротив, меры, предпринятые в отношении лиц, участвовавших в вооруженных конфликтах в прошлом («бывшие комбатанты»), рассматриваются в той мере, в какой они актуальны в отношении положения об исключении.

II. СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ И КОНТЕКСТ

3. В ситуациях крупномасштабных перемещений людей, покидающих районы, затронутые вооруженными конфликтами и/или политическими событиями, где имеют место серьезные нарушения прав человека, принимающее государство часто сталкивается со смешанным притоком беженцев. Комбатанты и другие лица, которые не имеют права на получение статуса беженца, могут пересекать границу вместе с беженцами.

¹ См. Исполнительный комитет, «Заключение № 94 (LIII) – 2002 год: Заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища».

Применимое международное право требует от принимающих государств и УВКБ ООН проведения надлежащего и тщательного разграничения между беженцами и лицами, не нуждающимися в международной защите или не имеющими права на такую защиту².

4. Это включает применение положений об исключении пункта F статьи 1 Конвенции 1951 года, в которой говорится, что положения этой Конвенции «не распространяются на всех тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать», что:

- a) он [или она] совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- b) он [или она] совершили тяжкое преступление неополитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того как он [или она] были допущены в эту страну в качестве беженцев; или
- c) он [или она] виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

5. Согласно Конвенции 1951 года, решать, не подпадает ли заявитель под положения статьи 1F, уполномочено государство, на чьей территории заявитель добивается признания в качестве беженца. В определенных ситуациях УВКБ ООН осуществляет определение статуса беженца на основе своего Устава 1950 года и последующих резолюций Генеральной Ассамблеи ООН и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС)³. При этом УВКБ ООН также должно рассмотреть вопрос о том, применяется ли положение об исключении в отношении отдельных лиц. В пункте 7(d) Устава 1950 года УВКБ ООН содержатся положения об исключении, которые аналогичны, хотя и не идентичны, положениям, предусмотренным в статье 1F Конвенции 1951 года. Учитывая, что статья 1F представляет собой более позднюю и более конкретную формулировку категории лиц, указанных в пункте 7(d) Устава УВКБ ООН, формулировка статьи 1F считается более авторитетной и имеет приоритет. При определении случаев, подпадающих под положения об исключении, должностные лица УВКБ ООН должны руководствоваться формулировкой, приведенной в статье 1F⁴.

6. В ситуациях массового притока, где имеют место смешанные потоки, в целях сохранения целостности института убежища следует применять статью 1F Конвенции 1951 года. Применение положения об исключении также может способствовать сохранению гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев⁵. Неприменение положений об исключении в таких ситуациях может иметь серьезные последствия для беженцев, поскольку это может означать, что они останутся под контролем лиц, которые должны быть исключены и/или это может привести к тому, что вся группа будет в целом рассматриваться как незаслуживающая международной защиты и помощи беженцам. Однако на практике применение положений об исключении в условиях массового притока создает серьезные проблемы.

—

² См. Исполнительный комитет, «Заключение № 85 (XLIX) - 1998 год: Заключение по международной защите», пункт (y).

³ Это может иметь место, например, в государствах, которые не являются участниками Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, или если принимающее государство является участником Протокола 1951 года/Протокола 1967 года, но еще не установило процедуры для определения статуса беженца или не желает их применять.

⁴ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года», HCR/GIP/03/05, 4 сентября 2003 года (далее «Рекомендации по исключению»), пункт 7, и прилагаемую к ним «Справочную записку о применении положений об исключении» (далее «Справочная записка об исключении»), пункты 18-20. См. также ниже пункты 13 и 41.

⁵ Обзор инициатив, направленных на обеспечение гражданского и гуманитарного характера убежища, см. в предложениях УВКБ ООН о «лестнице вариантов» и о ее практическом применении в Информационных записках Верховного комиссара от 14 января 1999 г., EC/49/SC/INF.2 и от 27 июня 2000 г., EC/50/SC/INF.4, соответственно. См. также Исполнительный комитет, «Заключение № 48 (XXXVIII) 1997 – год: Заключение о военных или вооруженных нападениях на лагеря и поселения беженцев»; и Исполнительный комитет, «Заключение № 94 (LIII)–2002 год: Заключение о гражданском и гуманитарном характере убежища».

7. Ситуации массового притока часто происходят в напряженной обстановке. На ранних этапах крупномасштабной чрезвычайной ситуации все имеющиеся ресурсы необходимы для удовлетворения неотложных потребностей в области защиты и предоставления помощи лицам, пересекающим границу, и для решения наиболее насущных проблем безопасности. Как правило, запуск применения положений об исключении невозможен до тех пор, пока не будет достигнута определенная степень стабильности и пока не будут приняты необходимые меры для обеспечения безопасности участников процесса. Более того, надлежащее применение статьи 1F Конвенции 1951 года требует процедур, которые позволят лицам, принимающим решения, провести тщательное изучение каждого отдельного дела с должным соблюдением процедурных мер безопасности и гарантий, что, в свою очередь, требует надлежащей подготовки и ресурсов⁶. Как следствие, применение положений об исключении обычно не является частью неотложного реагирования на чрезвычайные ситуации в ситуациях массового притока.

8. Однако подготовка и планирование процедур применения положений об исключении и соответствующих мер должны начаться на ранней стадии, и на начальных этапах ситуации массового притока может быть предпринят ряд шагов, направленных на содействие максимально быстрому проведению процедур применения положений об исключении. Эти и другие оперативные вопросы изложены в Части V настоящих Рекомендаций, которым предшествует обсуждение определения статуса беженца в ситуации массового притока (часть III) и правовых аспектов, связанных с применением положений об исключении в таких ситуациях (часть IV).

III. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ В СИТУАЦИЯХ МАССОВОГО ПРИТОКА

A. Групповое определение статуса беженцев

9. В ситуации массового притока индивидуальное определение статуса беженца, как правило, является нецелесообразным, в то время как необходимость обеспечения защиты и помощи часто является чрезвычайно актуальной. В таких ситуациях многие государства, а также УВКБ ООН применяют групповое признание статуса беженца по принципу *prima facie*. Это означает, что каждый отдельный член определенной группы имеет право на получение статуса беженца. Такая презумпция основана на объективной информации об обстоятельствах, под давлением которых такие лица вынуждены перемещаться⁷. Признание статуса беженца по принципу *prima facie* является подходящим, если есть основания полагать, что подавляющее большинство из них в группе будут соответствовать критериям предоставления защиты, изложенным в применимом определении понятия «беженец»⁸.

⁶ Принципы и стандарты, регулирующие применение Статьи 1F Конвенции 1951 года, изложены в Рекомендациях УВКБ ООН об исключении и в прилагаемой Справочной записке, см. сноску 4 выше.

⁷ См. также УВКБ ООН, «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев», Женева, 1979 г., пересмотренное в 1992 году (далее «Руководство»), пункт 44.

⁸ Это может быть статья 1 Конвенции 1951 года; Статья I (1) или (2) Конвенции ОАЕ 1969 года, регулирующая конкретные аспекты проблем беженцев в Африке (далее: «Конвенция ОАЕ 1969 года»); или определение понятия «беженец», содержащееся в национальном законодательстве. В тех случаях, когда УВКБ ООН определяет статус беженца (см. выше в пункте 5 и ниже в пунктах 13 и 41), Управление применяет определение термина «беженец», изложенное в его Уставе 1950 года, которое практически совпадает с определением, которое было дано в Конвенции 1951 года, или с расширенным определением термина «беженец», указанным в его мандате в области международной защиты, который основан на Уставе 1950 года и последующих резолюциях Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС) и охватывает лиц, которые находятся за пределами своей страны гражданства или обычного места жительства и не могут вернуться туда из-за серьезных и неизбирательных угроз для жизни, физической неприкосновенности или свободы, вызванных всеобщим насилием или событиями, серьезно нарушающими общественный порядок.

10. Презумпция статуса беженца не распространяется на активных комбатантов. Вооруженная или военная деятельность по своей природе несовместима с гражданским характером убежища⁹. Как следствие, те лица, которые продолжают принимать активное участие в вооруженных конфликтах – международных или не международных – не имеют права на защиту и помощь, предоставляемые беженцам¹⁰. Лица, принимавшие участие в вооруженных или военных действиях, но которые уже не принимают в них участие (то есть бывшие комбатанты), также не входят в число тех, кого могут признать беженцами по принципу *prima facie*, но они могут ходатайствовать о предоставлении убежища и могут быть допущены к процедурам предоставления убежища при определенных условиях, как обсуждается ниже в пункте 15.

11. Государствам следует создать четкую правовую основу для признания статуса беженца на групповой основе, поскольку это помогает обеспечить определенность и последовательность процедур. В ряде стран признание статуса беженцев по принципу *prima facie* для группы беженцев осуществляется путем выдачи декларации министров или исполнительного постановления, согласно которым лица, принадлежащие к определенной категории, как правило, определяемые по национальному признаку и времени прибытия в принимающую страну, признаются беженцами. Иногда процесс, ведущий к признанию статуса беженцев по принципу *prima facie* для членов конкретной группы, включает требование о том, чтобы каждое лицо представало перед назначенным органом и проходило собеседование с целью установления того, подпадает ли оно под критерии, определяющие группу, которая считается беженцами.

12. В зависимости от применяемой процедуры, признание статуса беженца вступит в силу с момента официальной публикации декларации или постановления правительства принимающей страны или властей, признающих заинтересованное лицо в качестве принадлежащего к соответствующей группе. Признание статуса беженца по принципу *prima facie* не требует последующего «подтверждения», даже если индивидуальное определение соответствия критериям предоставления защиты станет возможным на более позднем этапе.

Статус беженца остается в силе и может быть отменен только в том случае, если он установлен в соответствии с применимыми стандартами и в соответствии с надлежащими процедурами и если обстоятельства оправдывают его прекращение¹¹, аннулирование¹² или лишение¹³.

⁹ См., например, Исполнительный комитет, «Заключение № 48 (XXXVIII)–1997 год: Заключение о военных или вооруженных нападениях на лагеря и поселения беженцев», пункт 4(а). См. также Исполнительный комитет, «Заключение № 94 (LIII)–2002 год: Заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища».

¹⁰ Согласно соответствующим положениям закона о нейтралитете и международного гуманитарного права комбатанты, которые въезжают на территорию нейтрального государства, должны быть разоружены последним, отделены от других беженцев и интернированы в безопасном месте, насколько это возможно, подальше от зоны конфликта. Эти положения, которые формально применяются только в условиях международного вооруженного конфликта, также по аналогии применимы к государствам, которые нейтральны в отношении немеждународного вооруженного конфликта в другом государстве.

¹¹ Информацию о критериях прекращения статуса беженца см. в УВКБ ООН «Руководящие принципы международной защиты: Прекращение статуса беженца согласно статьям 1С (5) и (6) Конвенции 1951 года о статусе беженцев», HCR/GIP/03/03, 10 февраля 2003 года; УВКБ ООН, «Положения о прекращении. Руководящие принципы по их применению», 26 апреля 1999 года; УВКБ ООН, «Записка о применении положений об исключении», 30 мая 1997 года; УВКБ ООН, «Дискуссионная записка о применении положений о прекращении статуса беженца в связи с «обстоятельствами, которые перестали существовать» в Конвенции 1951 года» от 20 декабря 1991 года.

¹² Стандарты, применимые к аннулированию статуса беженца, изложены в УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», 22 ноября 2004 года (далее «Записка о лишении статуса»). См. также ниже в пункте 16 (i).

¹³ См. ниже в пункте 16 (ii).

13. Основная ответственность за определение статуса беженца лежит на властях принимающего государства. Роль УВКБ ООН, как правило, заключается в предоставлении помощи принимающим органам в форме проведения обучения, организации технической поддержки, юридических консультаций или указаний в соответствии с мандатом УВКБ ООН в области международной защиты и надзорными функциями Управления в соответствии с пунктом 8 его Устава 1950 года и/или статьи 35 Конвенции 1951 года. Когда УВКБ ООН осуществляет процедуру определения статуса беженца от имени правительства, процессуальные вопросы могут быть переданы УВКБ ООН, хотя правительство принимающей страны по-прежнему несет ответственность за свои обязательства в соответствии с Протоколом 1951 года/Протоколом 1967 года и/или соответствующим региональным документом. В тех случаях, когда принимающее государство воздерживается от официального объявления статуса лиц, прибывающих в ситуациях массового притока, или когда признание принимающим государством задерживается, УВКБ ООН может признать статус беженцев для группы по принципу *prima facie*, в рамках своего мандата, после того, как Управление установит для себя, что объективная ситуация в стране происхождения гарантирует такое решение¹⁴.

14. Если будут соблюдены условия для признания статуса беженца по принципу *prima facie*, наилучшим вариантом будет то, что принимающее государство и/или УВКБ ООН опубликует официальное заявление или публичное заявление об этом без неоправданной задержки. В декларации или заявлении должны быть четко определены бенефициары признания статуса беженца по принципу *prima facie* и указаны критерии для беженцев, которые считаются выполненными¹⁵. В соответствующих случаях в декларации или заявлении также должно быть разъяснено, что признание статуса беженца по принципу *prima facie* не осуществляется для действительных или бывших комбатантов.

В. Уместность определения индивидуального статуса беженцев в ситуациях массового притока

15. Индивидуальное определение статуса беженца, как правило, является исключением в ситуациях массового притока. Процедуры, в соответствии с которыми рассмотрение существа ходатайства определенного лица осуществляется в свете индивидуальных обстоятельств его или ее дела, будут, однако, уместны для ходатайств о предоставлении убежища, которые были поданы бывшими комбатантами, то есть лицами, которые принимали участие в военных действиях в прошлом, но которые точно и навсегда отказались от своей военной деятельности. Такие лица были бы выведены из числа тех, кого могут признать беженцами по критерию *prima facie*, но могли бы добиваться получения статуса беженца на индивидуальной основе. Они могут быть допущены к процедурам предоставления убежища, как только в разумные сроки будет установлено, что они действительно и окончательно отказались от военной деятельности.

Ходатайства о предоставлении убежища, поданные бывшими комбатантами, которые были допущены к процедуре предоставления убежища, должны быть рассмотрены во время применения процедур определения статуса беженца на индивидуальной основе. Такие процедуры должны обеспечить тщательное изучение критериев для признания статуса беженца, а также элементов, связанных с возможным применением статьи 1F Конвенции 1951 года¹⁶.

¹⁴ См. также выше в пункте 5.

¹⁵ См. также выше в сноске 8.

¹⁶ См. Исполнительный комитет, «Заключение № 94 (LIII) – 2002 год: Заключение по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища», пункт (c)(vii).

IV. ПРИМЕНЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОБ ИСКЛЮЧЕНИИ В СИТУАЦИЯХ МАССОВОГО ПРИТОКА – ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

A. Применение положения об исключении в ситуациях массового притока

16. В ситуации массового притока положение об исключении на основании статьи 1F Конвенции 1951 года может применяться следующим образом:

- a) **Аннулирование** статуса беженца в случае выявления информации, которая указывает на то, что лицо, получившее статус беженца, было бы подпадающим под действие статьи 1F на момент первоначального признания его беженцем, при условии выполнения всех других требований к признанию недействительным такого статуса. Это применяется независимо от того, принималось ли решение о предоставлении статуса беженца по принципу *prima facie* или оно принималось после индивидуального рассмотрения существа ходатайства¹⁷.
- b) **Лишение** статуса беженца, если лицо, которое должным образом признано беженцем (в том числе, если это было сделано по принципу *prima facie*) осуществляет деятельность в рамках статей 1F (a) и 1F (c) Конвенции 1951 года после признания данного лица беженцем¹⁸.
- c) **Исключение** из международной защиты беженцев на этапе первоначального отбора, когда статья 1F признана применимой к лицу, которое получило статус беженца не по групповому подходу, но при условии определения статуса беженца на индивидуальной основе¹⁹.

B. Стандарты применения положения об исключении в ситуациях массового притока

17. Стандарты применения статьи 1F Конвенции 1951 года, изложенные в Рекомендациях УВКБ ООН о применении положений об исключении и в прилагаемой справочной записке²⁰, полностью применяются как к видам поведения, которые могут привести к тому, что отдельное лицо подпадет под действие положения об исключении, так и в отношении вопросов процедуры. В ситуации массового притока некоторые процедурные аспекты требуют особого внимания.

¹⁷ Однако применимое законодательство может налагать определенные ограничения на повторное рассмотрение такого решения о признании статуса беженца, которое стало окончательным, то есть которое больше не подлежит обжалованию или пересмотру. Например, повторное рассмотрение таких решений может быть разрешено только на определенных основаниях или может быть ограничено сроками. О правовых стандартах и принципах, применимых к лишению статуса беженца, предоставленного государством в соответствии с Конвенцией 1951 года, см. в УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», сноска 12 выше, пункты 10–11.

¹⁸ См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, в пунктах 11 и 17.

¹⁹ В ситуациях массового притока это в основном относится к бывшим комбатантам, чьи ходатайства были приняты и были начаты процедуры предоставления убежища после определения их статуса, как гражданских лиц, как описано выше в пункте 15.

²⁰ См. выше в сноске 4.

а) Индивидуальная оценка – индивидуальная ответственность

18. Во всех случаях определение того, является ли какое-либо лицо незаслуживающим международной защиты беженцев, требует индивидуальной оценки – положения об исключении ни при каких обстоятельствах не могут применяться на групповой основе²¹. Кроме всего прочего, для того чтобы исключение было оправданным, необходимо, чтобы была установлена индивидуальная ответственность в отношении преступления в рамках статьи 1F, в том числе в тех случаях, когда процедура применения положений об исключении касается бывших комбатантов или членов определенных групп или организаций²².

19. В отношении бывших комбатантов, в частности, следует отметить, что участие в вооруженном конфликте само по себе не является основанием для лишения человека права на статус беженца, равно как и оно не устанавливает презумпцию индивидуальной ответственности за действия в рамках положения об исключении, хотя возникнет необходимость в оценке поведения заявителя во время вооруженного конфликта²³. Аналогичным образом, простое членство в группе или организации, участвующей в насильственных преступлениях, не обязательно является достаточным фактором для презумпции индивидуальной ответственности за действия, приводящие к лишению права на статус беженца²⁴.

20. Следует также отметить, что идентификация определенных лиц как потенциально подпадающих под действие положения об исключении на основе предварительной оценки, как описано ниже в пунктах 54–55; отделение таких лиц от группы беженцев; или, если это применимо, их содержание под стражей²⁵ как таковые не устанавливают презумпцию индивидуальной ответственности за действия, предусмотренные статьей 1F Конвенции 1951 года.

21. Однако при определенных условиях для членов особо опасных групп или организаций может возникнуть опровержимая презумпция индивидуальной ответственности за действия в рамках положения об исключении. Такая презумпция требует четкой и достоверной информации о стране происхождения, которая связывает членов таких групп с действиями, приводящими к лишению права на статус беженцев, в течение соответствующего периода времени²⁶.

б) Рассмотрение аспектов включения, а также исключения

22. В качестве общего принципа, рассмотрение применимости статьи 1F Конвенции 1951 года требует целостного подхода, в котором необходимо учитывать аспекты включения, а также аспекты исключения²⁷. Это также применяется в ситуациях массового притока. В тех случаях, когда применение положения об исключении рассматривается в контексте лишения статуса беженца, который был предоставлен по принципу *prima facie*, отдельное определение включения, как правило, не требуется, хотя аспекты включения должны учитываться при определении последствий применения положений об исключении для соответствующего лица.

²¹ См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 96.

²² См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункты 18–23; УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 50–75.

²³ См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 63.

²⁴ Там же, в пункте 59.

²⁵ См. ниже в пунктах 56–58.

²⁶ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункт 19; УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 58, 60–62.

²⁷ См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 99–100.

В тех случаях, когда рассматривается лишение статуса беженца, основное внимание в ходе разбирательства будет уделяться тому, приведет ли поведение такого лица к тому, что он или она станет подпадать под положения статьи 1F (a) или 1F (c) Конвенции 1951 года. Что касается бывших комбатантов, элементы включения и применение положений об исключении должны будут рассматриваться как часть процедуры индивидуального определения статуса беженца.

с) Справедливость процедур

23. Справедливость процедур требует, чтобы введенные процедуры позволили тщательно изучить каждое отдельное дело и предоставить соответствующие процессуальные гарантии и гарантии пострадавшим, в том числе, в частности, собеседование/слушание, в ходе которого соответствующее лицо имеет возможность войти в суть дела, ознакомиться с причинами применения положений об исключении, предоставляемыми в письменном виде, и рассмотреть решения первой инстанции, принятые другим лицом, принимающим решения, или судейской коллегией²⁸.

24. Справедливость процедуры также требует, чтобы лица, в отношении которых осуществлялось определение статуса беженца или пересмотр статуса беженца, получали информацию о характере и целях разбирательства²⁹. Власти принимающей страны и/или УВКБ ООН должны информировать заинтересованных лиц о том, что цель этого процесса заключается в изучении того, соответствуют ли они критериям предоставления международной защиты в качестве беженцев, а также что они обязаны сотрудничать с органом, ответственным за принятие решений, в процессе установления фактов, которые являются существенными для их дела.

25. Нет необходимости в предоставлении в начале процесса подробных разъяснений по статье 1F Конвенции 1951 года. Однако до принятия решения о применении положения об исключении в отдельном случае власти принимающей страны и/или УВКБ ООН должны предоставить заинтересованному лицу возможность рассмотреть и прокомментировать доказательства, на основании которых может быть принято решение о применении положения об исключении³⁰. Уведомление о намерении лишить лицо статуса беженца или отменить такой статус, должно быть предоставлено заблаговременно, чтобы было время на подготовку к собеседованию/слушанию³¹.

d) Бремя и стандарт доказывания – вопрос об отказе в сотрудничестве

26. Бремя доказывания в отношении применения положения об исключении несет принимающее государство или УВКБ ООН, хотя в тех обстоятельствах, когда презумпция индивидуальной ответственности оправдана, бремя доказывания отменяется, и соответствующее лицо должно будет опровергнуть презумпцию³².

²⁸ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункт 31; УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 98.

²⁹ См. УВКБ ООН, «Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)», ЕС/GC/01/12, 31 мая 2001 года, пункт 50(g); см. также УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», сноска 12 выше, пункт 43.

³⁰ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункт 31; УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 98.

³¹ См. УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», сноска 12 выше, пункт 43 (v). Такое собеседование/слушание, в ходе которого заинтересованному лицу должно быть разрешено подавать соответствующие материалы, следует отличать от собеседования на более раннем этапе процесса, которое, возможно, потребует принимающему государству и/или УВКБ ООН с целью установления фактов дела. См. также ниже в пункте 55.

³² См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 105-106.

Стандарт доказывания, требуемый для применения положения об исключении, является «серьезными основаниями для рассмотрения» того, что заинтересованное лицо совершило действие в рамках статьи 1F Конвенции 1951 года.

27. В ситуациях массового притока исключение часто рассматривается в рамках процедур лишения статуса беженца³³. Необходимость доказывания целесообразности лишения статуса беженца, как правило, лежит на органе власти, который пересматривает первоначальное решение³⁴. Таким образом, для того, чтобы аннулирование статуса беженца было оправданным по причинам применения положения об исключении, власти принимающей страны и/или УВКБ ООН должны были установить наличие серьезных причин полагать, что заинтересованное лицо совершило действия в рамках статьи 1F Конвенции 1951 года до его или ее признания в качестве беженца (по принципу *prima facie* или после индивидуального рассмотрения существа его или ее ходатайства). Иными словами, лицо, принимающее решение, должно установить факты, которые бы говорили в поддержку решения о лишении статуса беженца по причинам применения положения об исключении.

28. Трудности могут возникнуть, если лицо, чей статус беженца пересматривается, не сотрудничает с лицом, ответственным за принятие решений, например, если такое лицо отказывается предоставить информацию об аспектах, связанных с применением положения об исключении, по его или ее ходатайству, или если его или ее заявления по этим вопросам не могут считаться достоверными³⁵. Отсутствие сотрудничества со стороны беженца в таких обстоятельствах необходимо рассматривать с учетом имеющейся информации.

29. Отказ в сотрудничестве или недоверие к заявлениям определенного лица не могут как таковые служить основанием для вывода о том, что он или она взяли на себя ответственность за действия, приводящие к лишению права на получение статуса беженца³⁶. Решение о применении статьи 1F Конвенции 1951 года при таких обстоятельствах и, таким образом, о лишении статуса беженца на основаниях применения положения об исключении, будет оправдано только в том случае, если имеется достаточно доказательств, кроме заявлений заинтересованного лица, которое поддержало бы стандарт «серьезных оснований» для применимости положений об исключении³⁷, или если существует презумпция индивидуальной ответственности за поведение, подпадающее под исключение, и заявитель не выступает с опровержением, несмотря на то, что ему была предоставлена для этого возможность³⁸.

30. Если имеющихся доказательств не достаточно для применения положения об исключении, аннулирование статуса беженца может, тем не менее, быть оправданным в тех случаях, когда отказ от сотрудничества и/или недоверие оправдывали бы отказ (невключение), если бы он имел место во время рассмотрения ходатайства данного лица на момент первоначального признания статуса беженца. В этом отношении следует напомнить, что в процедурах определения статуса беженца искатель убежища должен сотрудничать, предоставляя правдивые факты, так чтобы на основании этих фактов могло быть принято надлежащее решение³⁹, в то время как лицо, принимающее решение обязано установить соответствующие факты и собрать необходимые доказательства⁴⁰.

³³ Что касается вопросов, связанных с отказом в сотрудничестве и/или проблемами доверия, то аналогичные соображения будут применяться к процедурам, которые могут привести к лишению статуса беженца на основе Статьи 1F (а) или 1F (с) Конвенции 1951 г.

³⁴ См. УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», сноска 12 выше, пункт 34.

³⁵ Общая достоверность устанавливается, когда заявитель представил ходатайство, которое является последовательным и правдоподобным, не противоречащим общеизвестным фактам, и которое в целом может вызывать доверие. См. УВКБ ООН, «Записка о бремени и стандарте доказывания», 16 декабря 1998 года, пункт 11.

³⁶ УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 111.

³⁷ Например, информация о стране происхождения из надежных источников, которая является достаточно подробной и конкретной; заслуживающие доверия и убедительные заявления других лиц; документы или любая другая информация, которая является надежной и актуальной (например, обвинительные заключения, обвинительные приговоры, просьбы о выдаче и т. д.).

³⁸ См. также выше в пунктах 18–21.

³⁹ См. УВКБ ООН, «Толкование статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев», апрель 2001 г.

⁴⁰ См. Руководство УВКБ ООН, сноска 7 выше, пункт 196.

Следует также отметить, что сами по себе неправдивые утверждения не являются причиной для отказа в предоставлении статуса беженца, и проверяющий обязан оценивать такие утверждения в свете различных обстоятельств данного дела⁴¹.

31. Для аннулирования статуса беженца на том основании, что ходатайство определенного лица было бы отклонено в силу общего недоверия и/или из-за того, что его или ее отказ в сотрудничестве делает невозможным установление фактов, необходимых для обоснования ходатайства, лицо, принимающее решение, должно будет обеспечить, чтобы заинтересованное лицо получило достаточную информацию о рассмотрении его дела⁴² и о своей обязанности сотрудничать. Кроме того, лицу, принимающему решение, также необходимо выяснить, имеют ли место проблемы с доверием и/или отсутствие сотрудничества вызвано страхом, травмой, непониманием и т.д. Лицо, ответственное за принятие решений, должно также обеспечить, чтобы заинтересованному лицу была предоставлена возможность устранить любые несоответствия, которые влияют на достоверность его или ее заявлений, и заинтересованное лицо должно быть поставлено в известность о том факте, что в распоряжении лица, ответственного за принятие решений, нет других средств для получения необходимой информации для вынесения решения по ходатайству.

32. Кроме того, в ходе рассмотрения дел о лишении статуса беженца, инициированного на основаниях, связанных с применением положения об исключении, может появиться информация о том, что соответствующее лицо не имело права на признание статуса беженца по принципу *prima facie* по причинам, отличным от указанных в Статье 1F. Аннулирование статуса беженца может быть оправдано, например, если соответствующее лицо получило статус беженца благодаря обману, то есть искажению или сокрытию данных в отношении критериев для включения в группу, которые считаются соответствующими применимому определению понятия «беженец»⁴³. Учитывая, что цель рассмотрения дел о лишении статуса беженца заключается в том, чтобы определить, было ли первоначальное решение принято правильно, соответствующими критериями предоставления защиты являются те, которые использовались на тот момент. Было бы нецелесообразно применять другое определение понятия «беженец» или добавлять дополнительные критерии на этапе пересмотра.

33. Независимо от оснований для лишения статуса беженца, соответствующее лицо должно иметь право на рассмотрение в порядке обжалования решения о лишении его или ее статуса беженца⁴⁴.

⁴¹ Там же, в пункте 199.

⁴² Непонимание в отношении характера и цели такого разбирательства может привести к отказу от сотрудничества или, наоборот, может привести к тому, что соответствующие лица будут давать неправдивую информацию о своем происхождении или деятельности, в том числе приписывать себе поведение, подпадающее под положение об исключении, имея ошибочное убеждение, что это улучшит их положение.

⁴³ Например, гражданство; период выезда из страны происхождения; факт того, что лицо является гражданским. Более подробные указания в отношении оснований, которые могут привести к лишению статуса беженца, см. в УВКБ ООН, «Записка о лишении статуса беженца», сноска 12 выше, пункты 15–29.

⁴⁴ Там же, в пункте 43 (vi). Возможность подачи апелляции или пересмотра решения об отказе должна также предоставляться во всех случаях, когда ходатайство о предоставлении убежища отклоняется в первой инстанции. См. УВКБ ООН, «Процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)», сноска 29 выше, пункты 41–43.

С. Последствия применения положения об исключении

34. Когда принятие решения о применении статьи 1F становится окончательным, это означает, что соответствующее лицо не имеет права на получение статуса беженца и не может пользоваться международной защитой в соответствии с Конвенцией 1951 года⁴⁵. Кроме того, лицо, подпадающее под действие положения об исключении, не имеет право на международную защиту беженцев и помощь в рамках мандата УВКБ ООН в области международной защиты. Однако, несмотря на невозможность получения доступа к международной защите беженцев, лицо, подпадающее под действие положения об исключении, по-прежнему имеет право на обращение в соответствии с международным правом и, в частности, соответствующими обязательствами в области прав человека⁴⁶. Это также применяется в ситуациях массового притока.

35. Те лица, которые до определения того, что они попадают под сферу действия статьи 1F, получили возможность проживать в лагерях или поселениях беженцев, которыми управляет УВКБ ООН, больше не имеют права оставаться там. Однако такие лица могут и не желать покидать их. Хотя власти принимающей страны должны, в принципе, выселять лиц, подпадающих под действие положения об исключении, из лагерей или поселений, их отделение от беженцев может создать угрозу безопасности беженцев и/или тех, кто оказывает им помощь⁴⁷.

36. Применение статьи 1F к лицу не затрагивает статус беженца его или ее членов семьи и не влияет на международные обязательства УВКБ ООН в отношении защиты этих людей. Однако лицо, подпадающее под действие положения об исключении, не может полагаться на принцип единства семьи для обеспечения защиты или помощи в качестве беженца⁴⁸. Это означает, что применение положения об исключении в отношении одного члена семьи, часто к мужчине - главе семьи, может привести к ситуации, когда другие члены семьи сталкиваются с трудными решениями. Им необходимо будет рассмотреть вопрос о том, оставаться ли в лагере беженцев или поселении без своего родственника, подпадающего под действие положения об исключении, или проживать с ним или с ней в другом месте, даже если это приводит к уменьшению или отсутствию помощи и ограничению возможностей защиты.

37. Если переселение в другую страну доступно тем членам семьи, которые являются беженцами, это, как правило, означает выезд без родственника, подпадающего под действие положения об исключении. Если власти принимающего государства приказывают выслать лицо, подпадающее под действие положения об исключении, со своей территории, его или ее членам семьи необходимо будет решить, сопровождать ли своего родственника в другой стране, которая может быть страной происхождения. В таких ситуациях УВКБ ООН, как правило, не может вмешиваться на основании сохранения единства семьи, от имени членов семьи, являющихся беженцами, в целях получения разрешения на то, чтобы лицо, подпадающее под действие положения об исключении, осталось на территории принимающего государства. Однако важно, чтобы заинтересованные лица получали надлежащее консультирование по имеющимся у них вариантам, чтобы они могли принять обоснованное решение.

⁴⁵ Заявителям на получение статуса беженца должно быть разрешено оставаться в принимающей стране до принятия решения по его/ее первоначальному ходатайству, в том числе, пока рассматривается апелляция в вышестоящий административный или судебный орган. См. Исполнительный комитет, «Заключение № 8 (XXVIII)–1977 год: Определение статуса беженца», пункт (e)(viii). В случае рассмотрения вопроса об аннулировании или лишении статуса беженца, статус беженца остается в силе до тех пор, пока решение об аннулировании или лишении статуса беженца больше не будет находиться на стадии обжалования или пересмотра.

⁴⁶ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункты 8–9; и УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 21–22 и приложение А.

⁴⁷ См. также ниже в пунктах 73–78.

⁴⁸ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по исключению», сноска 4 выше, пункт 29; и УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 94–95.

D. Исключение и уголовное преследование

38. Если принимающее государство обладает юрисдикцией в отношении действий, которые привели к применению положений об исключении, оно может возбудить уголовное дело в своей национальной системе правосудия. Что касается некоторых преступлений, обуславливающих применение положений об исключении, то международное право требует, чтобы виновные подвергались либо преследованию в судебном или уголовном порядке, либо экстрадиции. Однако на практике судебная система принимающего государства может не иметь возможности возбуждать уголовное дело, в то время как экстрадиция не может быть вариантом, если не существует правовой базы, допускающей возможность экстрадиции между заинтересованными странами, если не было предоставлено запроса на экстрадицию или если имеют место другие правовые препятствия, в том числе в соответствии с применимым международным правом. Передача дел в международную уголовно-правовую структуру, обладающую необходимой юрисдикцией, возможна только в небольшом числе случаев. Соглашения о сотрудничестве между принимающими органами и другими государствами, желающими поддержать их при проведении уголовного разбирательства или, в соответствующих случаях, с международными трибуналами или судами, могут помочь обеспечить привлечение к ответственности лиц, ответственных за серьезные преступления.

39. Обвинительное заключение международного уголовного трибунала обычно считается достаточным для соблюдения порога «серьезных оснований», требуемого согласно статье 1F Конвенции 1951 года⁴⁹. Если соответствующее лицо впоследствии будет оправдано международным трибуналом, это автоматически не означает, что он или она не подпадает под действие положения об исключении. В таких случаях принимающему государству и/или УВКБ ООН следует провести полную процедуру определения статуса беженца и изучить в свете соответствующих критериев в соответствии с международным законодательством о беженцах, имеются ли серьезные основания полагать, что соответствующее лицо совершило преступление, подпадающее под действие статьи 1F. Если соответствующее лицо уже было признанным, подпадающим под действие положения об исключении, тогда потребуются повторное рассмотрение процедуры предоставления убежища. Если апелляция находится на рассмотрении в международном судебном органе, который вынес оправдательный приговор, решение касательно предоставления статуса беженца должно быть принято после вынесения решения по апелляции. Факторы, которые следует учитывать при определении права на международную защиту беженцев в таких случаях, включают причины оправдания, а также требования о предоставлении доказательств, применяемые трибуналом или судом.

V. ИСКЛЮЧЕНИЕ В СИТУАЦИЯХ МАССОВОГО ПРИТОКА – ОПЕРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

A. Оперативная структура

а) Ответственность за определение того, применяется ли положение об исключении

40. Как отмечалось выше в пункте 13, основная ответственность за определение статуса беженца, включая рассмотрение положений об исключении и, в случае необходимости, аннулирование или лишение статуса беженца, лежит на властях принимающего государства. УВКБ ООН, как правило, предоставляет помощь и консультации. В случае необходимости УВКБ ООН также должно оказывать помощь органам принимающей страны в их усилиях получить поддержку со стороны международного сообщества.

⁴⁹ См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункт 107. В таких случаях исключение может быть рассмотрено исключительно без особого упоминания вопросов о включении (там же, в пункте 100).

41. УВКБ ООН должно изучить применимость положения об исключении на основе критериев статьи 1F в следующих ситуациях: (i) когда Управление определяет право на получение статуса беженца для бывших комбатантов; (ii) в рамках процедур аннулирования или лишения статуса беженца, если возникают соображения о необходимости применения положений об исключении в отношении лиц, которых УВКБ ООН ранее признало беженцами в соответствии со своим мандатом на международную защиту либо по принципу *prima facie*, либо после индивидуальной оценки существа их ходатайств⁵⁰.

б) Сотрудничество между принимающим государством и УВКБ ООН

42. Проведение процедур применения положений об исключении и связанных с ними мер требует тесного сотрудничества между принимающими органами и УВКБ ООН, не в последнюю очередь с учетом потенциальных проблем в сфере безопасности, которые могут потребовать отделения и/или задержания соответствующих лиц. Принимающее государство должно признать свои обязанности, в то время как УВКБ ООН должно давать указания властям и помогать им в определении процедур и мер, которые должны быть выполнены или предприняты.

43. Всякий раз, когда УВКБ ООН проводит процедуры применения положений об исключении и/или связанные с ними меры совместно или от имени принимающих органов, важно, чтобы это было сделано на основе четкого понимания характера и цели этих действий, а также соответствующих ролей и обязанностей сторон. В таких ситуациях принимающее государство и УВКБ ООН должны разработать официальное соглашение, разъясняющее эти вопросы.

44. В частности, в таком соглашении должно быть указано следующее:

- этапы процесса;
- органы власти, участвующие на различных этапах, их роли и обязанности, в том числе в отношении обеспечения безопасности беженцев и персонала УВКБ ООН и партнеров-исполнителей в любой момент времени;
- критерии, которые должны применяться на предварительном этапе с целью выявления лиц, которые могут подпадать под действие статьи 1F, если это применимо;
- порядок принятия решения; указание лица, ответственного за принятие решения; и процедуры, которым необходимо следовать, если принимающие органы не согласны с оценкой УВКБ ООН;
- условия обмена информацией между УВКБ ООН и принимающими органами, включая положения о конфиденциальности.

с) Обмен информацией и конфиденциальность

45. До осуществления процедур, согласованных между УВКБ ООН и принимающим государством, отдельный беженец или соответствующий искатель убежища должен быть проинформирован стороной, осуществляющей процедуру (процедуры), о любом обмене личной информацией, предоставление которой разрешено или требуется в соответствии с соглашением о сотрудничестве.

46. В соглашении должно быть четко указано, какая личная информация может быть передана между УВКБ ООН и принимающим государством и с какой целью, а также должен быть ограничен обмен такой информацией до того объема, что является законным и необходимым для выполнения обеими сторонами своих обязательств. Должны быть предоставлены официальные гарантии в отношении соблюдения международных норм и стандартов защиты персональных данных, включая основополагающие принципы конфиденциальности⁵¹.

⁵⁰ См. выше в пункте 5.

⁵¹ См. Исполнительный комитет, «Заключение № 91 (LII), 2001 г., о регистрации беженцев и лиц, ищущих убежища».

d) Подготовка интервьюеров и/или лиц, принимающих решения

47. Те лица, которые участвуют в процедуре определения статуса беженца, будь то путем опроса, принятия решений или пересмотра решений, должны быть ознакомлены с критериями включения, которые актуальны в данном случае, а также с принципами и стандартами, применимыми к исключению, как указано в Рекомендациях УВКБ ООН и «Справочной записке о применении положений об исключении»⁵². Они также должны пройти углубленный курс обучения по конкретным аспектам применения положений об исключении, которые особенно актуальны для конкретной ситуации с массовым притоком, в том числе в отношении:

- характера и назначения процедур;
- этапов процесса;
- ролей и обязанностей, согласованных между принимающим государством и УВКБ ООН;
- соответствующей информации о стране происхождения;
- методов опроса;
- использования услуг переводчиков;
- оценки достоверности;
- процессуальных гарантий.

В. Применение положений об исключении в ситуации массового притока

а) Сбор информации

48. В тех случаях, когда широкомасштабный приток беженцев обусловлен вооруженным конфликтом, характеризующимся серьезными нарушениями международного гуманитарного права, ситуациями, связанными с массовыми и грубыми нарушениями прав человека или свержением репрессивного правительства, лица, подпадающие под действие положений об исключении, могут прибывать вместе с беженцами. В подобных ситуациях необходимо как можно раньше начинать прилагать усилия по сбору достоверной информации о причинах и событиях, связанных с массовым притоком, а также о его характере и составе. На этапе планирования подробная информация необходима для того, чтобы:

- установить, есть ли среди тех лиц, которые прибывают, лица, которые потенциально могут подпадать под действия положений об исключении (например, бывшие комбатанты, члены определенных групп или организаций; определенные политические лидеры), и есть ли среди них дети;
- определить, какие меры и процедуры применимы; а также
- оценить количество и необходимые ресурсы.

⁵² См. выше в сноске 4. Как отмечается ниже в пункте 61, ходатайства о предоставлении убежища, поданные детьми, должны рассматриваться специально обученным персоналом.

49. Прошлый опыт показал, что для надлежащего применения положений об исключении важно наличие четкой и достоверной информации о возможном участии лиц в действиях, приводящих к лишению права на статус беженцев⁵³. Компетентным органам принимающего государства и/или УВКБ ООН следует получить максимально относящуюся к делу информацию. Источники могут включать другие агентства и органы ООН; международные уголовные трибуналы (в соответствующих случаях); правительства; правозащитные и/или гуманитарные организации (как национальные, так и международные); надежные источники общественной информации; исследовательские институты; и членов местных социальных/религиозных организаций.

50. По мере возможности должностные лица принимающего государства и/или сотрудники УВКБ ООН по вопросам защиты должны также собирать любую относящуюся к делу информацию, которая может быть получена от лиц, прибывающих в рамках массового притока. Усилия по сбору относящейся к делу информации должны прилагаться на разных этапах массового притока. Например, информация, предоставленная в процессе регистрации, могла бы помочь выявить тех, кто может не заслуживать международной защиты беженцев. Участие сотрудников УВКБ ООН по вопросам защиты имеет решающее значение для определения того, какая информация необходима в любой имеющейся ситуации массового притока.

b) Определение лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении

51. На самых ранних этапах ситуации массового притока, как описано выше в пункте 48, власти принимающей страны и/или УВКБ ООН должны занять активную позицию в отношении вопроса выявления лиц, входящих в группу лиц, которые могут подпадать под действие положения об исключении.

52. Во многих случаях можно будет установить определенные категории лиц, чье прошлое и род деятельности могут привести к тому, что они будут подпадать под действие статьи 1F Конвенции 1951 года. Одной из таких категорий могут быть бывшие комбатанты. Как отмечалось выше в пункте 15, бывшие комбатанты, которые допущены к процедурам предоставления убежища, должны будут пройти процедуры индивидуального определения статуса беженца. Другие категории лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положения об исключении, будут включать лиц из числа признанных беженцами, у которых есть связи с определенными группами или движениями в качестве лидеров или их членов.

53. Подпадать под действие положений об исключении также могут лица, которые не принадлежат к какой-либо идентифицируемой категории, но в отношении которых имеется информация, которая свидетельствует от том, что они могли совершить преступление, подпадающее под действие положения об исключении. Это потребует рассмотрения вопросов аннулирования или лишения статуса беженца в каждом конкретном случае для конкретного лица в зависимости от обстоятельств⁵⁴.

c) Процедуры аннулирования или лишения статуса беженца – предварительные меры

54. Если имеют место определенные признаки наличия лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении, среди лиц, признанных беженцами на групповой основе, но доступная информация не позволяет надежно идентифицировать соответствующих лиц, рассмотрению применимости статьи 1F в ситуациях массового притока может предшествовать предварительный этап, направленный на выявление – в том числе, по возможности, регистрационных записей – тех лиц, к которым могут быть применены положения об исключении⁵⁵.

⁵³ Это особенно актуально в тех случаях, когда лица, которые были признаны беженцами, не сотрудничают с органом, ответственным за принятие решений, при проведении процедур, направленных на лишение их статуса беженцев, инициированных на основаниях, связанных с применением положения об исключении. См. выше в пунктах 26–32.

⁵⁴ См. выше в пунктах 16 (i) и (ii).

⁵⁵ Это отличается от скрининга с целью выявления комбатантов, который может иметь место либо при возникновении ситуации массового притока, либо на более позднем этапе в лагерях беженцев или поселениях (см. выше в сноске 10).

55. Цель предварительных расследований такого рода заключается в том, чтобы установить, имеются ли основания для начала процедур аннулирования или лишения статуса беженца в отношении отдельных лиц среди членов группы. Такие меры могут иметь различные формы, начиная от внутреннего пересмотра доступной информации о группе властями принимающей страны и/или УВКБ ООН до предварительного отбора, в ходе которого проводятся собеседования с некоторыми или всеми членами группы. Собеседования с беженцами на этом предварительном этапе рассмотрения дел следует отличать от собеседования/слушания, требуемого в соответствии с применимыми принципами справедливой процедуры, как части процесса, который может привести к аннулированию или лишению статуса беженца⁵⁶.

d) Отделение и задержание лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении

56. При определенных обстоятельствах власти принимающей страны, возможно, должны будут разместить тех лиц, которые будут определены как потенциально подпадающие под положения статьи 1F, отдельно от группы беженцев. Иногда также может потребоваться задержание таких лиц на весь период проведения процедур, связанных с пересмотром их статуса⁵⁷.

57. Если отделение лиц, в отношении которых проводятся процедуры аннулирования или лишения статуса беженца, влечет за собой ограничения их права на свободу передвижения⁵⁸, применяются соответствующие стандарты в соответствии с международным и региональным правом в области прав человека. Одним словом, это означает, что любые такие ограничения должны иметь основания, подкрепляемые законом, и быть необходимыми для защиты национальной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), общественного здоровья или нравственности, а также прав и свобод других лиц⁵⁹.

⁵⁶ См. выше в пунктах 23-25.

⁵⁷ Это не следует путать с отделением комбатантов от беженцев или их интернированием государством, которое является нейтральным в отношении продолжающегося вооруженного конфликта, как того требует закон о нейтралитете и международном гуманитарном праве (см. выше в сноске 10).

⁵⁸ Это право закреплено, например, в статье 13(1) Всеобщей декларации прав человека; в статье 12(1) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП); в статье 12(1) Африканской хартии прав человека и народов, в статье 22(1) Американской конвенции о правах человека (АКПЧ), в статье 2(1) Протокола № 4 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Более того, статья 26 Конвенции 1951 года прямо предусматривает право на свободу передвижения беженцев на законных основаниях в принимающей стране с учетом любых правил, применимых к иностранцам, как правило, при тех же обстоятельствах.

⁵⁹ Для получения дополнительной информации о правовых требованиях, которые должны соблюдаться в отношении ограничений свободы передвижения, которые могут быть оправданы, см., например, Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка № 27: Свобода передвижения», статья (12), документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), в пунктах 11–15.

58. Арест лиц, проходящих проверку на предмет возможности применения к ним положения об исключении, допускается только в определенных ограниченных условиях. В частности, арест не должен быть необоснованным и может быть наложен только до тех пор, пока в этом есть необходимость⁶⁰. Минимальные стандарты отправление правосудия, касающиеся ареста, полностью применимы. Кроме того, некоторые основополагающие гарантии – в частности, элементы права на недискриминацию и обязательство государств относиться ко всем лицам, лишенным свободы, с уважением их достоинства – не допускают отступлений и должны соблюдаться в любое время и при любых обстоятельствах, в том числе в ситуациях чрезвычайного положения⁶¹.

е) Оперативные соображения, связанные с конкретными категориями

Члены семей лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении

59. В тех случаях, когда отделение от группы беженцев лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении, и их последующее заключение являются оправданными, члены их семей не должны подвергаться таким мерам, если это не является необходимым и обоснованным и если только на них самих не распространяется действие вышеупомянутых положений, допускающих ограничения свободы передвижения или свободы человека. Применение положений об исключении может быть рассмотрено там, где имеет место выраженное желание членов семьи остаться со своим задержанным или интернированным родственником. В тех случаях, когда это возможно, необходимо создать отвечающие соответствующим требованиям условия, с тем чтобы беженцы могли посещать членов своих семей, которые содержатся под стражей или интернированы.

60. Лица, которые содержатся под стражей в ходе процедур индивидуального определения статуса беженца, должны воссоединиться со своими семьями, как только они будут признаны беженцами. Это относится к случаям, когда в процедурах определения соответствия критериям предоставления защиты для бывших комбатантов рассматривается вопрос о применении положений об исключении, но такие положения признаются не применимыми, но также в случае, если процедура лишения или отмены статуса беженца приводит к подтверждению статуса беженца лица, которое содержалось под стражей в ходе таких процедур⁶².

Дети

61. Если имеются указания на наличие детей, то есть лиц моложе 18 лет, среди тех, кто может подпадать под действие положения об исключении, в сотрудничестве с ЮНИСЕФ и другими соответствующими учреждениями должны быть введены специальные процедуры. По возможности их дела должны рассматриваться специально обученными специалистами.

⁶⁰ Право не быть необоснованно лишенным свободы гарантируется, например, в статье 9 Всеобщей декларации прав человека; в статье 9(1) МПГПП; в статье 6 Африканской хартии прав человека и народов; в статье 7(1)–(3) АКПЧ; в статье 5(1) ЕКПЧ. Для обсуждения правовых требований, которые должны соблюдаться, чтобы задержание было законным, см., например, Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка № 8 (статья 9)», документ ООН HRI/GEN/1/Rev.6 (2003), пункт 4. Важное указание по задержанию лиц, ищущих убежища, содержится в Руководстве УВКБ ООН по применимым критериям и стандартам, касающимся задержания лиц, ищущих убежища, февраль 1999 года и в документе Исполнительный комитет, «Заключение № 44 (XXXVII)–1986 год: Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища».

⁶¹ См. Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка № 29. Чрезвычайные положения» (статья 4), документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.11 (2001), пункт 13. Об обращении с лицами, лишенными свободы; см. также Комитет по правам человека, «Замечание общего порядка № 21», статья 10, сорок четвертая сессия 1992 года, документ ООН HRI/GEN/1/Rev.1 в 33 (1994).

⁶² О последствиях применения положения об исключении для членов семьи, см. выше в пунктах 36–37.

При планировании и установлении процедур применения положений об исключении с участием детей в ситуациях массового притока должна учитываться потребность в достаточном количестве квалифицированного персонала⁶³.

62. В тех случаях, когда процедуры применения положения об исключении и связанные с ними меры затрагивают детей, принимающее государство и УВКБ ООН должны учитывать их особую уязвимость и, как следствие, особые потребности в защите. В ситуациях массового притока соображения в отношении применения положений об исключении могут возникать в отношении детей, связанных с силами или группами, участвующими в вооруженном конфликте. Однако во многих случаях такие дети были похищены, насильно завербованы в качестве бойцов и/или подверглись сексуальному порабощению. Часто они по-прежнему подвергаются риску жестокого обращения и эксплуатации в принимающем государстве, особенно если они все еще подвержены влиянию своих нынешних или бывших командиров.

63. В любом случае следует учитывать обязательство действовать в «наилучших интересах» ребенка в соответствии с Конвенцией 1989 года о правах ребенка. В ситуациях массового притока это означает, что ходатайства о предоставлении убежища детям, связанным с силами или группами, участвующими в вооруженном конфликте, включая определение применимости положений об исключении, следует рассматривать в более оперативном порядке, чем ходатайства других бывших комбатантов. Ввиду травматического опыта таких детей и конкретных связанных с ним рисков наилучшим решением было бы рассмотрение их ходатайств о предоставлении убежища после переходного периода, в течение которого они получали бы психосоциальную помощь в учреждении временного ухода. По возможности, детям-солдатам должна быть предоставлена возможность участвовать в специальных программах реабилитации. Для разлученных и несопровождаемых детей следует назначать законного опекуна для содействия принятию решений в их интересах и оказания помощи им в процедурах определения статуса беженца⁶⁴.

f) Иницирование процедур применения положений об исключении

64. В принципе, принимающее государство и/или УВКБ ООН должны проводить процедуры для определения применимости статьи 1F Конвенции 1951 года к лицам, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении, как только это становится возможным. Это могло бы касаться бывших комбатантов, которые были определены как гражданские лица и которые должны в максимально короткие сроки пройти процедуру предоставления убежища⁶⁵, а также имело бы место в случаях, когда имеется информация из надежных источников, которая обеспечивает достаточные основания для возобновления пересмотра дел с целью аннулирования или лишения статуса беженца⁶⁶.

⁶³ Рассмотрение вопроса о возможном применении к ребенку положения об исключении было бы актуальным только в том случае, если он или она достигли возраста уголовной ответственности, установленного национальным законодательством. При рассмотрении вопроса о применении статьи 1F Конвенции 1951 года к несовершеннолетнему лицу, достигшему возраста уголовной ответственности, должное внимание следует уделять зрелости ребенка в момент совершения соответствующих действий, поскольку это будет определять, действительно ли он или она были на тот момент на том уровне умственного развития, чтобы нести ответственность за совершенные преступления. Чем моложе ребенок, тем более правдоподобным есть предположение о том, что он не достиг необходимого уровня умственного развития в соответствующее время. Если уровень умственного развития установлен, все остальные факторы, которые могут отрицать индивидуальную ответственность, должны быть тщательно изучены, в частности, есть ли обстоятельство, исключающее ответственность. В частности, для детей-солдат это часто включает вопросы грубого принуждения, физического воздействия, защиты себя или других лиц или насильственное введение в состояние наркотического или алкогольного опьянения. См. УВКБ ООН, «Справочная записка о применении положений об исключении», сноска 4 выше, пункты 91–93.

⁶⁴ См. УВКБ ООН, «Дети-беженцы», Глобальные консультации по вопросам международной защиты, EC/GC/02/9, 25 апреля 2002 года, пункт 9; см. также Руководство УВКБ ООН, сноска 7 выше, пункт 214.

⁶⁵ См. также выше в пункте 15.

⁶⁶ Информацию о правовых требованиях, которые должны соблюдаться в соответствии с национальным законодательством, регулирующим пересмотр решения об окончательном признании статуса беженца, см. выше в сноске 18.

65. Что касается процедур пересмотра дел с целью аннулирования или лишения статуса беженца в отношении некоторых лиц из группы беженцев, в частности, подходящие сроки для начала таких процедур будут зависеть не только от того, имеется ли достаточная информация в отдельном случае, или нет. Факторы, такие как количество лиц в группе, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении, их прошлое и характер деятельности, имеющиеся ресурсы, а также вопросы безопасности, как правило, также будут иметь отношение к определению того, когда такие процедуры должны быть начаты.

66. В зависимости от обстоятельств может потребоваться отдать приоритет обработке определенных категорий дел, таких как дела бывших детей-солдат или лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении и которые представляют угрозу для безопасности беженцев из-за своего поведения в лагерях или из-за своего присутствия или деятельности могут привлекать насильственные нападения из-за пределов лагеря⁶⁷.

г) Распространение информации о процедурах применения положений об исключении и о связанных с ними мерах

67. Если власти принимающей страны и/или УВКБ ООН выполняют меры и процедуры, связанные с возможным применением статьи 1F в ситуации массового притока, то необходимость предоставления информации обычно возникает, как только принимаются меры, требующие участия некоторых или всех лиц в группе. В соответствии с общими принципами процессуальной справедливости соответствующие лица имеют право получать информацию о характере и целях таких мер. Объем информации, которая будет предоставлена, а также ее содержание будет зависеть от этапа процесса, на котором применяется конкретная мера, а также от того, предоставляется ли информация всей группе беженцев или отдельным лицам, в отношении которых применяется эта мера. Предоставляя информацию группе в целом, принимающее государство и/или УВКБ ООН должны обеспечивать соблюдение конфиденциальности информации, связанной со статусом отдельных лиц, которые потенциально могут подпадать под действие положения об исключении⁶⁸.

68. Информация для всей группы, как правило, будет состоять из общих разъяснений о статусе беженцев и необходимости того, чтобы власти принимающей страны и/или УВКБ ООН обеспечивали защиту и помощь тем, кто имеет на это право, а также разъяснение обязанностей лиц, ищущих убежища, и беженцев сотрудничать с властями и/или УВКБ ООН в отношении мер, которые необходимы и разумны для выполнения их обязательств в области международной защиты. В зависимости от ситуации также может быть целесообразно предоставить группе беженцев информацию об угрозах безопасности и о любых соответствующих мерах.

69. В соответствии с применимыми стандартами в области прав человека те лица, которые были отделены от группы беженцев и/или были задержаны, имеют право на получение информации о причинах ограничений их права на свободу передвижения и/или права на свободу⁶⁹, в то время как группа в целом должна быть информирована о причинах таких мер в более общих чертах.

⁶⁷ См. также ниже в пунктах 73–78.

⁶⁸ См. также выше в пункте 46.

⁶⁹ См. выше в пунктах 57–58.

Конкретная информация о возможном применении положения об исключении статьи 1F Конвенции 1951 года к определенным лицам должна предоставляться только тем лицам, которых это касается, на соответствующем этапе процедуры определения статуса беженца в процессе первоначального отбора или при проведении процедур пересмотра дел с целью аннулирования или лишения лиц статуса беженца, в зависимости от применимых требований⁷⁰.

70. В ситуациях массового притока информация о стране происхождения, которая является надежной и актуальной для применения положений об исключении, часто является недоступной или недостаточной. В таких ситуациях лица, принимающие решения, должны будут полагаться на факты, полученные от самих беженцев. Предоставление информации о рассмотрении дел является особенно важным в ситуациях массового притока, особенно в лагерях, где неправильное толкование процедур применения положений об исключении и связанных с ними мер со стороны беженцев может поставить под угрозу этот процесс. Однако с учетом трудностей, связанных с выявлением фактов, необходимых для определения применимости Статьи 1F, когда соответствующие лица знают, что имеет место рассмотрение применения положений об исключении, распространение информации необходимо тщательно контролировать.

71. В условиях, когда предполагается, что соответствующие лица могут осуществлять обмен информацией о рассмотрении дел, могут быть приняты определенные меры, направленные на облегчение процесса и предоставление возможности властям принимающей страны и/или УВКБ ООН устанавливать факты, связанные с применением положений об исключении. Например, предварительные меры, направленные на сбор информации и выявление тех лиц, в отношении которых возникают соображения о применении положений об исключении, могут быть предприняты в рамках более общего процесса, который включает более значительную группу беженцев (например, всех лиц из группы или всех лиц в определенном возрасте). Собеседования с отдельными беженцами не должны фокусироваться исключительно на аспектах, связанных с исключением, а должны быть направлены на изучение соответствующих вопросов в рамках более комплексных усилий по установлению фактов⁷¹. Как отмечалось выше, при принятии решения о соответствующем моменте времени для начала процедур применения положений об исключении в отдельных случаях следует учитывать последствия для вынесения решений по другим делам. В тех случаях, когда процедуры пересмотра дел с целью аннулирования или лишения статуса беженца проводятся для нескольких лиц среди группы беженцев, может быть целесообразно воздержаться от уведомления соответствующих лиц о намерении лишить их статуса беженца или отменить его до тех пор, пока этот этап процедуры не будет достигнут для всех лиц, чей статус беженца находится на этапе пересмотра⁷², и обеспечить, чтобы уведомление предоставлялось одновременно каждому из соответствующих лиц. Аналогичные соображения применимы и к уведомлению о принятии решений в отношении статуса беженца.

72. Такие меры могут привести к увеличению человеческих и финансовых ресурсов, необходимых для проведения надлежащей оценки применимости положений об исключении в ситуациях массового притока. Это необходимо будет учитывать уже на стадии планирования. Следует также отметить, что распространение информации о процедурах применения положений об исключении и связанных с ними мерах может создавать или усугублять уже существующие угрозы для безопасности. Об этом пойдет речь далее.

⁷⁰ См. выше в пунктах 23-25.

⁷¹ Это относится к собеседованиям с теми лицами, для которых может потребоваться проведение процедур применения положений об исключении, а также к собеседованиям со свидетелями.

⁷² См. также выше в пункте 25.

С. Вопросы, связанные с обеспечением безопасности

73. Власти принимающей страны и УВКБ ООН должны проявлять бдительность в отношении проблем безопасности с самого начала ситуации массового притока. Вопросы безопасности являются важным фактором как в планировании, так и в осуществлении мер и процедур, связанных с применением положений об исключении и в их осуществлении. В зависимости от обстоятельств массового притока угрозы безопасности, связанные с применением положений об исключении, могут возникать по-разному.

74. Например, присутствие или деятельность лиц, в отношении которых возникают соображения о применении положений об исключении, может представлять опасность для безопасности беженцев, лиц, которые оказывают им помощь, и/или для населения принимающей страны. Могут также возникать ситуации, при которых инициативы, связанные с исключением, создают угрозу безопасности или усугубляют уже существующую угрозу. Например, лица, которые потенциально могут подпадать под действие положений об исключении, могут противостоять попыткам быть отделенными от группы беженцев или использовать запугивание и насилие в отношении беженцев или тех, кто проводит процедуры применения положений об исключении и предпринимает связанные с этим меры. Эти риски, вероятно, будут усилены, если лица, подпадающие под действие положений об исключении, которые располагали властью в стране происхождения, воссоздали бывшие структуры власти в лагерях беженцев. Угрозы безопасности также могут исходить от лиц, которые, как установлено, попадают под сферу действия Статьи 1F, но которые могут выступать против своего удаления из лагерей и/или непредоставления помощи или любых других мер, предусмотренных или принимаемых властями принимающей страны.

75. Ответственность за поддержание правопорядка и обеспечение безопасности беженцев, а также сотрудников УВКБ ООН и его партнеров-исполнителей, а также других гуманитарных организаций лежит на властях принимающей страны⁷³. Необходимость защиты национальной безопасности и/или прав и свободы других лиц, в соответствии с условиями, изложенными выше в пунктах 57-58, оправдывают ограничения свободы передвижения и, в случае серьезной угрозы, задержание лиц, которые должны пройти процедуру применения положений об исключении или попали под действие положений об исключении. В качестве первого шага власти принимающей страны и УВКБ ООН должны совместно оценивать ситуацию и определять характер и источник любых угроз безопасности.

76. Как отмечалось выше, процессуальная справедливость требует, чтобы лица, в отношении которых необходимо пересмотреть их право на международную защиту беженцев, должны быть проинформированы о характере такого процесса⁷⁴. Предоставление общей информации до начала и обеспечение прозрачности на всех этапах процедуры применения положений об исключении и осуществления соответствующих мер являются важными факторами, позволяющими не допустить неправильного понимания в отношении их характера и цели. Хотя это может снизить возможные угрозы для безопасности, существуют ситуации, при которых предоставление такой информации может создавать или увеличивать проблемы в сфере безопасности. Меры, подобные изложенным выше в пункте 71, могут также способствовать уменьшению потенциала для возникновения угроз безопасности.

77. В более общем плане, УВКБ ООН и/или партнеры-исполнители должны сотрудничать для привлечения внимания властей принимающей страны, а также беженцев к необходимости предотвращения злоупотребления международной защитой беженцев и оказания помощи тем лицам, которые не заслуживают статуса беженца.

⁷³ См. Исполнительный комитет, «Заключение № 83 (XLVIII) – 1997 год: Безопасность персонала УВКБ ООН и других гуманитарных организаций», пункт (b)(iii).

⁷⁴ См. выше в пунктах 23–25 и 67.

Присутствие международных, региональных или местных наблюдателей за соблюдением прав человека также может оказать благотворное влияние на ситуацию с безопасностью в лагерях и поселениях беженцев.

78. Однако могут возникнуть ситуации, когда власти принимающей страны не могут обеспечить необходимую безопасность. В таких ситуациях потребовалась бы поддержка международного сообщества, позволившая бы обеспечить условия, при которых может рассматриваться применимость статьи 1F Конвенции 1951 года, например, путем укрепления потенциала правоохранительных органов принимающего государства или путем установления мира, если и где это применимо⁷⁵.

Секция политики в области защиты и юридических консультаций
Отдел международной защиты
Февраль 2006 г.

⁷⁵ Различные способы, с помощью которых международное сообщество может оказывать помощь принимающему государству в обеспечении гражданского и гуманитарного характера лагерей и поселений беженцев, описаны в предложениях УВКБ ООН о «лестнице вариантов» и о ее практическом применении в Информационных записках Верховного комиссара от 14 января 1999 года и 27 июня 2000 года, соответственно (см. выше в сноске 5). Эти меры также могут быть полезны в отношении применимости положений об исключении в ситуациях массового притока. См. также Исполнительный комитет, «Заклучение № 94 (LIII) 2002 года по вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища», пункт (g), в котором содержится призыв к УВКБ ООН и к Департаменту операций по поддержанию мира Организации Объединенных Наций (ДОПМ) активизировать сотрудничество по всем аспектам, связанным с поддержанием гражданского и гуманитарного характера убежища, и предусматривается развертывание групп по многопрофильной оценке. В апреле 2004 года Верховный комиссар ООН по делам беженцев и заместитель Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира подписали совместное письмо, в котором ДОПМ и УВКБ ООН договорились о расширении сотрудничества в ряде областей, включая безопасность беженцев. См. Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара «Обновление по вопросам безопасности», EC/54/SC/INF.1, 8 сентября 2004 года, пункт 28.