

**UNHCR**United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés**УВКБ ООН**Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев  
Представительство в Беларуси220033, г. Минск  
Республика Беларусь  
Партизанский пр., 6А, 6 этажTel.: + 375 17 298 3335  
Fax: + 375 17 298 3337  
Email: BLRMI@unhcr.org**Консультативное заключение УВКБ ООН****относительно интерпретации некоторых статей Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в Верховный Суд Республики Беларусь**

1. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) – это орган ООН, которому Генеральная ассамблея ООН поручила ответственность за оказание международной защиты беженцам и другим лицам в рамках мандата УВКБ ООН и поиск для них долгосрочных решений путем оказания содействия правительствам и, с согласия соответствующих правительств, частным организациям<sup>1</sup>. Как указано в его Уставе, УВКБ ООН выполняет эту функцию, в частности, “путем содействия заключению и ратификации международных конвенций о защите беженцев, наблюдения за выполнением постановлений этих конвенций и предложения необходимых поправок к ним”<sup>2</sup>. Наблюдательная функция УВКБ ООН отражена в Статье 35 Конвенции от 28 июля 1951 г. о статусе беженцев (далее “Конвенция 1951 г.”), а также в Статье II(1) Протокола от 31 января 1967 г., касающегося статуса беженцев (далее “Протокол 1967 г.”), которые Республика Беларусь ратифицировала Законом Республики Беларусь от 04.05.2001 г. №10-З.

2. УВКБ ООН обладает более чем 50 годами опыта работы в сфере наблюдения за выполнением международных конвенций о защите беженцев. УВКБ ООН представлено в 116 странах мира. УВКБ ООН оказывает помощь при разработке и исполнении национальных процедур по предоставлению статуса беженца, а также проводит самостоятельное определение статуса беженца в соответствии со своим мандатом. Интерпретация УВКБ ООН положений Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. является важным консультативным источником, который должен приниматься во внимание национальными властями при рассмотрении вопросов, относящихся к праву беженцев, исходя из наблюдательной функции

<sup>1</sup> Устав УВКБ ООН, *Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*, G.A. Res. 428(V), Annex, U.N. Doc. A/1775 (1950), пункты 1,6.

<sup>2</sup> Там же, пункт 8(a)

УВКБ ООН, в соответствии с положениями Устава УВКБ ООН, а также Статьи 35 Конвенции 1951 г. и Статьи II Протокола 1967 г., а также исходя из обязательства государств по сотрудничеству с УВКБ ООН.

3. УВКБ ООН считает целесообразным представить Верховному Суду Республики Беларусь свое заключение по запросу Минской городской коллегии адвокатов по вопросам, касающимся интерпретации некоторых положений Конвенции 1951 г., связанных с аннулированием, лишением или иным прекращением статуса беженца. УВКБ ООН ограничивает свое заключение вопросами, связанными с международным правом. УВКБ ООН готово предоставить Верховному Суду любую дополнительную помощь, в которой он может нуждаться.

### **Применение Конвенции 1951 г. в национальном законодательстве**

4. В соответствии со Статьей 8 Конституции Республики Беларусь, Республика Беларусь признает приоритет общепризнанных принципов международного права и обеспечивает соответствие им законодательства. В соответствии с частью 2 статьи 1 Закона Республики Беларусь “О беженцах”, если международным договором, участником которого является Республика Беларусь, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

5. Нормы права, содержащиеся в международных договорах Республики Беларусь, вступивших в силу, являются частью действующего на территории Республики Беларусь законодательства, подлежат непосредственному применению, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для применения таких норм требуется принятие (издание) внутригосударственного нормативного правового акта, и имеют силу того нормативного правового акта, которым выражено согласие Республики Беларусь на обязательность для нее соответствующего международного договора (статья 20 Закона о нормативных правовых актах Республики Беларусь от 10 января 2000 г. №361-3).

### **Запрет принудительного возвращения беженцев**

6. На 1 ноября 2007 г., общее число государств – участников Конвенции 1951 г. либо Протокола к ней 1967 г. достигло 147.

Наиболее важное право, зафиксированное в Конвенции, - это право на обеспечение защиты против принудительного возвращения или высылки беженцев на территорию той страны, где им угрожают преследования<sup>3</sup>. Таким образом, **защита от невысылки – обязанность каждого Договаривающегося государства – участника Конвенции 1951 г.** Число ратификаций подтверждает всеобщее признание данной Конвенции. На практике многими странами уже признано, что запрет принудительного возвращения беженцев (далее “принцип невысылки”) представляет собой **часть обычного международного права и общепризнанный принцип международного права**<sup>4</sup>. Это означает, что все государства обязаны соблюдать принцип отказа от принудительного возврата беженцев, даже если они не подписали Конвенцию 1951 г. Тем более это распространяется на государства – участники Конвенции.

7. Следовательно, учитывая Статью 33 Конвенции 1951 г., Статью 8 Конституции Республики Беларусь, часть 2 статьи 1 Закона Республики Беларусь “О беженцах”, в случае противоречия законодательства Республики Беларусь принципу защиты беженца от невысылки, указанное законодательство не может применяться.

### **Ограничительное толкование прекращения статуса беженца**

8. Определение беженца содержится в тексте Конвенции 1951 г. В Конвенции также содержатся условия, при которых статус беженца не предоставляется (статья 1, параграфы D, E, F), а также условия, когда статус беженца прекращается (статья 1, параграф C).

9. В соответствии с применимыми правовыми принципами и нормами, лицо, которое было признано беженцем в соответствии с

---

<sup>3</sup> Пункт 1 Статьи 33 Конвенции 1951 г.: “Договаривающиеся Государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.”

<sup>4</sup> В 1954 г. 27 государств, участвовавших в Конференции ООН по вопросу о статусе лиц без гражданства, выразили единодушное мнение, что положение о принципе невысылки, содержащееся в Конвенции 1951 г., является выражением общепринятого принципа недопустимости принудительного возвращения. См. Заключительный Акт Конференции ООН о статусе лиц без гражданства: 360 UNTS 117. Универсальность данного принципа постоянно подчеркивалась в других документах, включая декларации, рекомендации и резолюции, как на универсальном международном, так и на региональном уровнях. Данный принцип имеет первостепенное значение и по мнению ведущих белорусских и зарубежных экспертов права беженцев. См. к примеру, Павлова Л.В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов/ Мн.: Тесей, 2006, стр. 20-23. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженца в международном праве/Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997, с. 167. Суд Центрального района г. Минска не указал данный принцип в числе основополагающих принципов международного права, указав, однако, другие принципы, которые являются второстепенными по сравнению с принципом невысылки, см. стр. 5 Мотивировочной части

Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г., может утратить статус беженца лишь если будут соблюдены определенные условия. Необходимо различать три следующие ситуации:

- **Аннулирование** статуса, применяемое в случаях, когда необходимо отменить решение о признании статуса беженца, поскольку такое признание не должно было иметь место изначально. Аннулирование применяется к решениям, которые вступили в силу, и не могут быть обжалованы или пересмотрены. Последствие аннулирования заключается в том, что статус беженца является недействительным с момента первоначального признания (*ab initio* или *ex tunc*).<sup>5</sup>
- **Лишение** статуса, заключающееся в прекращении статуса беженца в случаях, когда лицо совершает деяния, предусмотренные Статьей 1F(a) или 1F(c) Конвенции 1951 г. после того, как оно было признано беженцем. Лишение статуса производится на будущее время (*ex tunc*).
- **Прекращение** статуса, заключающееся в окончании действия статуса беженца в соответствии со Статьей 1С Конвенции 1951 г. вследствие того, что в международной защите более нет необходимости или это больше не оправдано на основании определенных добровольных действий данного лица, либо вследствие коренных изменений в стране гражданской принадлежности. Прекращение производится на будущее время (*ex tunc*).

10. Эти причины прекращения международной защиты беженца необходимо отличать от высылки в соответствии со Статьей 32 и от прекращения защиты от невысылки в соответствии со Статьей 33(2) Конвенции 1951 г. Ни та, ни другая статья не говорит о прекращении статуса беженца лица, которое в момент первоначального рассмотрения его дела, отвечало критериям беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г.

11. Абзац 5 статьи 35 Закона Республики Беларусь “О беженцах” предусматривает лишение статуса беженца в случае, если лицо временно выехало за пределы Республики Беларусь и не возвратилось в Республику Беларусь по истечении одного года после окончания срока действия проездного документа. Абзац 5 статьи 35 Закона вводит основание для прекращения статуса беженца, которое не было предусмотрено в Конвенции 1951 г. Поскольку такое

---

<sup>5</sup> п. 117 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992.

основание не закреплено в Конвенции 1951 г., его применение означало бы нарушение Конвенции 1951 г.

12. С момента предоставления лицу статуса беженца, этот статус должен сохраняться, за исключением случаев, когда к лицу может быть применено одно из положений о прекращении статуса, либо статус аннулируется либо лицо лишается статуса беженца. Положения о прекращении перечисляют условия, при которых лицо, которое было признано беженцем, более не нуждается в международной защите, поскольку это лицо уже может воспользоваться эффективной национальной защитой, в стране его гражданской принадлежности или в ином государстве (Статья 1С Конвенции 1951 г.). Основания для прекращения статуса беженца, предусмотренные Конвенцией 1951 г., являются исчерпывающими. Это означает, что они должны истолковываться ограничительно, и никакое дополнительное основание для прекращения не может обосновать заключение, что международная защита более не требуется<sup>6</sup>.

13. Важнейший принцип права беженцев, который закреплен в Конвенции 1951 г., это необходимость в защите беженцев против высылки. Прекращение или лишение статуса беженца на основании, которое не предусмотрено напрямую Конвенцией 1951 г., приводит к отказу в международной защите лицам, которые продолжают обладать вполне обоснованными опасениями преследований, и, следовательно, подвергает их риску высылки.

### **Свобода передвижения**

14. Статья 28 Конвенции 1951 г. предусматривает обязательство Договаривающихся государств, в соответствии с условиями, предусмотренными в статье, выдавать проездные документы законно проживающим на их территории беженцам. К таким проездным документам применяется Приложение к Конвенции 1951 г. Пункт 13 Приложения устанавливает общее правило, в

---

<sup>6</sup> См. п. 116 Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженцев. УВКБ ООН, Женева, 1992. Суд Центрального района г. Минска в решении от 6 июня 2007 г. установил, что *“в Конвенции определены некоторые основания изъятия из определения беженца. Подобная формулировка закреплена, потому что статья 1 Конвенции не дает исчерпывающего перечня оснований подобного изъятия, в ней отсутствует прямое указание на окончательный характер этих изъятий”* (см. стр. 6 Мотивировочной части). Такая интерпретация Статьи 1 Конвенции 1951 г. не соответствует букве и духу Конвенции 1951 г. Суд далее указывает, что адресатами данной статьи являются и некоторые учреждения и органы ООН, и делает вывод, что только для них перечень изъятий является окончательным. Однако участниками Конвенции 1951 г. являются только государства. Ни одно из учреждений либо органов ООН не является Договаривающейся Стороной Конвенции 1951 г.

соответствии с которым владелец проездного документа имеет право вернуться на территорию государства, которое выдало проездной документ в течение срока действия проездного документа.

15. Как подчеркнул Исполком Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в своем Заключении №12 (XXIX) – 1978 г. “Экстерриториальное действие определения статуса беженца”, одним из важнейших аспектов статуса беженца, определенного в Конвенции 1951 г. и Протоколе 1967 г., является его международный характер. Исполком признал желательность сохранения и непрерывного действия статуса беженца после того, как он определен каким-либо Договаривающимся государством. Исполком отметил, что несколько положений Конвенции 1951 г. позволяют беженцу, проживающему в одном Договаривающемся Государстве, пользоваться некоторыми правами – в качестве беженца в другом Договаривающемся Государстве и что осуществление таких прав не зависит от повторного определения его статуса как беженца. Лица, признанные беженцами согласно статье 1А(1), сохраняют статус беженцев, если не подпадают под положение о прекращении или исключении.

16. Запрет на обратный въезд беженцу, который возвращается в страну после истечения срока действия проездного документа, остается на усмотрение Договаривающегося государства. Однако такой запрет не может быть приравнен к лишению статуса беженца, либо вести к такому лишению. Истечение срока действия проездного документа ни в какой мере не может повлиять на причины, по которым лицо было признано беженцем, и не может быть расценено как дополнительное основание в дополнение к исчерпывающему перечню оснований для прекращения статуса беженца. Следовательно, вопреки мнению Суда Центрального района г. Минска, Конвенция 1951 г. не предоставляет Договаривающимся государствам такого основания для лишения статуса беженца, как истечение срока действия проездного документа<sup>7</sup>. Лишение заявителя статуса беженца лишает его международной защиты и может повлечь его принудительное возвращение на родину, что **нарушает принцип невысылки и противоречит статье 8 Конституции Республики Беларусь.**

---

<sup>7</sup> По мнению Суда Центрального района г. Минска, запрет на возвращение можно рассматривать как более строгую санкцию, чем предусмотренную Законом «О беженцах». Однако, вне всякого сомнения, лишение права на въезд является менее строгой санкцией по сравнению с лишением статуса беженца.

## Интерпретация Статьи 2 и Статьи 6 Конвенции 1951 г.

17. Судебная коллегия по гражданским делам Минского городского суда согласилась с доводами Суда Центрального района г. Минска. В дополнение, Мингорсуд в определении от 30 августа 2007 г. установил, что согласно Статье 6 Конвенции “О статусе беженцев” от 1951 года беженец должен удовлетворять любым требованиям (включая требования, касающиеся срока и условий пребывания или проживания в стране), которым данное частное лицо должно было бы удовлетворять для пользования соответствующим правом, если оно не было беженцем, за исключением требований, которым, в силу их характера, беженец не в состоянии удовлетворить. Однако Мингорсуд лишь частично процитировал Статью 6 Конвенции, опустив ее важную часть. Статья 6 Конвенции носит лишь интерпретационный характер, для пояснения смысла выражения “**при тех же обстоятельствах**”, в различных статьях Конвенции<sup>8</sup>. Данное выражение используется в Статьях 13 (Движимое и недвижимое имущество), 15 (Право ассоциаций), 17 (Работа по найму), 18 (Работа в собственном предприятии), 19 (Свободные профессии), 21 (Жилищный вопрос), 22 (Народное образование) Конвенции. Соответственно, Статья 6 может применяться лишь в отношении перечисленных выше статей и лишь в отношении вопросов, которые в них рассматриваются. Непосредственно Статья 6 не налагает каких-либо обязательств ни на беженца, ни на Государства – участники Конвенции. Целью Статьи 6 является разъяснение того обстоятельства, что во многих странах мира для использования определенных прав, лица должны удовлетворять некоторым требованиям, связанным с возрастом, образованием, опытом, семейным положением, длительностью пребывания в стране и т.д. Беженцы, для использования таких прав, также должны удовлетворять общим требованиям. Однако существуют некоторые требования, которые беженцы не могут выполнить, исходя из их особого положения. К примеру, беженцы не могут представить справку, подтверждающую гражданство, либо любой другой документ, выдаваемый государством, откуда прибыл беженец. В Статье 6 указано, что беженец не обязан выполнять подобного рода требования. Следовательно, смыслом Статьи 6 было

---

<sup>8</sup> Статья 6 - Выражение “при тех же обстоятельствах”

В настоящей Конвенции выражение “при тех же обстоятельствах” означает, что беженец должен удовлетворять любым требованиям (включая требования, касающиеся срока и условий пребывания или проживания в стране), которым данное частное лицо должно было бы удовлетворять для пользования соответствующим правом, если бы оно не было беженцем, за исключением требований, которым, в силу их характера, беженец не в состоянии удовлетворить.

**облегчить положение беженцев** в ситуациях, описанных выше<sup>9</sup>. По нашему мнению, Судебная коллегия Мингорсуда произвольно интерпретировала положения Статьи 6 Конвенции<sup>10</sup>.

18. Суд Центрального района г. Минска указал, что определение характера юридических санкций, которые государство налагает на лицо, является исключительным правом государства-участника. Мингорсуд установил, что в соответствии со Статьей 2 Конвенции у каждого беженца существуют обязательства в отношении страны, в которой он находится, в силу которых, в частности, он должен подчиняться законам и распоряжениям, а также мерам, принимаемым для поддержания общественного порядка. Конвенция 1951 г. содержит ограниченные условия по исключению из статуса беженца (Статья 1F). Это относится к лицам, которые виновны в совершении некоторых особо тяжких деяний. Причина введения таких исключаяющих положений заключается в том, что лица, виновные в военных преступлениях, преступлениях против человечности и тяжких уголовных преступлениях, не заслуживают предоставления международной защиты. Сложность их применения и необходимость в ограничительном толковании исключаяющих положений ясно показывает, что статус беженца не может быть так легко прекращен. Следовательно, Статья 2 не может быть интерпретирована как позволяющая наказывать беженца, который не подчинился национальному законодательству, лишением его статуса. Необходимо отметить, что государство-участник имеет право определять характер юридических санкций **только в рамках**, установленных международными обязательствами данного государства.

### **Выводы**

**19. Следовательно, нормы абзаца 5 ст. 35 Закона Республики Беларусь «О беженцах» противоречат Конституции Республики Беларусь, Конвенции 1951 г. и не должны применяться.**

---

<sup>9</sup> Atle Grahl-Madsen. Commentary on the Refugee Convention 1951. Articles 2-11, 13-37. Geneva, UNHCR, 1997, с.22-23.

<sup>10</sup> Можно отметить также, что при переводе текста ст.6 с английского на русский язык был изменен порядок слов в предложении, что не меняет смысла статьи, но, возможно, и было причиной неправильной интерпретации. Буквальный неофициальный перевод ст.6:

“Для целей настоящей Конвенции выражение “при тех же обстоятельствах” подразумевает, что любые требования (включая требования, касающиеся срока и условий пребывания или проживания в стране), которым должно было бы удовлетворять данное частное лицо для пользования соответствующим правом, если бы оно не было беженцем, должны быть удовлетворены беженцем, за исключением требований, которым, в силу их характера, беженец не в состоянии удовлетворить.”



20. В случае возникновения судебной практики применения абзаца 5 статьи 35 Закона Республики Беларусь “О беженцах”, истинные беженцы могут подвергнуться риску высылки в страну преследования, в нарушение общепризнанного принципа международного права о невысылке беженцев.

УВКБ ООН надеется, что данное Консультативное заключение поможет Верховному Суду Республики Беларусь определить, какие основания для аннулирования, лишения или иного прекращения статуса беженца соответствуют Конвенции 1951 г. и готово предоставить любые дальнейшие разъяснения, какие могут быть необходимы.

УВКБ ООН  
Май 2008 г.