

**СОВМЕСТНАЯ ПОЗИЦИЯ ОТ 4 МАРТА 1996 ГОДА,
ОПРЕДЕЛЕННАЯ СОВЕТОМ НА ОСНОВАНИИ СТАТЬИ К.3
ДОГОВОРА О ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ ПО
СОГЛАСОВАННОМУ ПРИМЕНЕНИЮ ОПРЕДЕЛЕНИЯ
ТЕРМИНА "БЕЖЕНЕЦ" В СТАТЬЕ 1 ЖЕНЕВСКОЙ
КОНВЕНЦИИ ОТ 28 ИЮЛЯ 1951 ГОДА ОТНОСИТЕЛЬНО
СТАТУСА БЕЖЕНЦЕВ**

[Извлечения]

Совет Европейского союза

в соответствии со статьей К.1 Договора о Европейском Союзе, которая включает политику в отношении предоставления убежища в число вопросов, представляющих общий интерес;

в соответствии со статьей К.3 2) а) о принятии совместных позиций, способствующих достижению целей Союза;

принимая во внимание, что Европейский Совет на встречах в Страсбурге 8 и 9 декабря 1990 года поставил цель согласовать политику государств-участников в отношении предоставления убежища, что получило дальнейшее развитие на заседании Европейского Совета в Маастрихте 9 и 10 декабря 1991 года и в Брюсселе 10 и 11 декабря 1993 года, и в сообщении Комиссии по политике в области иммиграции и предоставления убежища от 23 февраля 1994 года;

подчеркивая в соответствии с общей гуманитарной традицией государств-участников важность гарантирования адекватной защиты беженцам, согласно положениям Женевской Конвенции от 28 июля 1951 года в отношении статуса беженцев, дополненной Нью-Йоркским Протоколом от 31 января 1967 года, далее называемой "Женевской Конвенцией";

установив, что "Справочник Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН)" является ценной помощью для государств-участников в определении статуса беженца;

принимая во внимание, что согласованное применение критериев для определения статуса беженца является существенным для согласования политики в отношении предоставления убежища в государствах-участниках,

принял настоящую совместную позицию:

1. Положения, содержащиеся ниже, о применении критериев для признания и приема в качестве беженца, настоящим утверждаются.

2. Эти положения должны быть сообщены административным органам, ответственным за признание статуса беженца, которые обязаны принимать их за основу, без ущерба для прецедентного права государств-участников по вопросам предоставления убежища и соответствующих положений их конституции.

3. Настоящая совместная позиция принимается в рамках ограничений конституционных полномочий Правительств государств-участников; она не должна обязывать законодательные власти и влиять на решения судебных властей государств-участников.

4. Совет должен пересматривать применение этих положений один раз в год и, при необходимости, адаптировать их к новым разработкам в отношении рассмотрения заявлений о предоставлении убежища.

1. ПРИЗНАНИЕ В КАЧЕСТВЕ БЕЖЕНЦА

Определение статуса беженца базируется на критериях, в соответствии с которыми компетентные национальные органы выносят решение о предоставлении лицу, подающему заявление о предоставлении убежища, защиты согласно Женевской Конвенции. Этот документ имеет отношение к применению критериев, как определено в статье 1 вышеупомянутой Конвенции. Он никоим образом не влияет на условия, согласно которым государство-участник может, в соответствии с его национальным законодательством, разрешить лицу оставаться на своей территории, если его безопасность или физическое состояние может оказаться в опасности, в случае если это лицо должно было бы вернуться в свою страну вследствие обстоятельств, которые не учтены в Женевской Конвенции, но которые составляют причину для его невозвращения в страну происхождения.

2. ИНДИВИДУАЛЬНОЕ ИЛИ КОЛЛЕКТИВНОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ СТАТУСА БЕЖЕНЦА

Каждое заявление о предоставлении убежища рассматривается на основании фактов и обстоятельств, представленных в каждом отдельном случае и с учетом объективной ситуации, преобладающей в стране происхождения.

На практике может оказаться, что целая группа людей подвергается преследованиям. В таких случаях заявления также будут рассматриваться индивидуально, хотя в отдельных случаях это рассмотрение может ограничиваться определением того, принадлежит ли отдельное лицо к группе, о которой идет речь.

3. УСТАНОВЛЕНИЕ ДОКАЗАТЕЛЬСТВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦА

Определяющим фактором для предоставления статуса беженца в соответствии с Женевской Конвенцией является существование хорошо обоснованного страха преследования на основе расовой принадлежности, религии, национальности, политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе. Вопрос о том, является ли страх преследования хорошо обоснованным, должен определяться в свете обстоятельств каждого дела. Лицо, подающее заявление о предоставлении убежища, должно предоставить доказательства, необходимые для оценки достоверности представленных фактов и обстоятельств. Следует понимать, что если достоверность утверждений лица, подающего заявление о предоставлении убежища, достаточно установлена, нет необходимости искать подробное подтверждение предъявленных фактов, и лицо, подающее заявление, при отсутствии обоснованных причин для противоположного, должно быть оправдано за недостаточностью улик.

Тот факт, что человек уже был объектом преследований или прямых угроз преследования, является серьезным показателем риска преследования, если только с тех пор не произошло радикальное изменение условий в его стране происхождения или в его отношениях со страной происхождения.

Тот факт, что человек, до своего отъезда из страны происхождения, не был объектом преследований или прямых угроз преследования, не означает *per se*, что он не может при рассмотрении дела о предоставлении убежища утверждать о наличии хорошо обоснованного страха преследования.

4. "ПРЕСЛЕДОВАНИЕ" В РАМКАХ ЗНАЧЕНИЯ СТАТЬИ 1А ЖЕНЕВСКОЙ КОНВЕНЦИИ

Термин "преследование", как он применяется в настоящем документе, взят из статьи 1А Женевской Конвенции.

В Конвенции этот термин не определяется. Нет общепринятого определения и в заключениях Исполнительного Комитета УВКБ ООН или в юридической литературе по этому вопросу. Положения в настоящем документе не являются определением.

Однако имеется общее согласие о том, что для состава "преследования" в рамках значения статьи 1А, действия, которым лицо подверглось или которых оно боится, должны:

a) быть достаточно серьезными по своей природе или повторяемости: они должны либо являться нападением на права человека, например, на жизнь, свободу, или физическую неприкосновенность, либо, в свете всех фактов дела, явно препятствовать лицу, которое от них пострадало, продолжать жить в его стране происхождения¹;

b) базироваться на одном из оснований, упомянутых в статье 1А: расовая принадлежность, религиозные убеждения, национальность, принадлежность к определенной социальной группе или политические взгляды. Основания для преследования могут переплетаться и часто несколько оснований могут быть применимыми по отношению к одному и тому же лицу. Тот факт, что эти основания являются подлинными или просто приписанными лицу, подвергнутому преследованию, является несущественным.

Несколько типов преследований могут произойти вместе и комбинация событий, каждое из которых, взятое по отдельности, не составляет преследования, может, в зависимости от обстоятельств, явиться фактическим преследованием или рассматриваться как серьезное основание для страха преследования.

В нижеследующих руководящих принципах термин "преследование" должен пониматься со ссылкой на настоящий раздел.

5. ПРОИСХОЖДЕНИЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

5.1. Преследование со стороны государства

Преследование обычно является действием государственного органа (центрального или федерального государственного органа, региональных или местных властей),

каким бы ни был его статус по международному праву, или партий или организаций, контролирующих государство.

В дополнение к случаям, когда преследование принимает форму применения грубой силы, оно также может принимать форму административных и/или судебных мер, которые либо имеют видимость законности и применяются неправильно в целях преследования, либо выполняются с нарушением закона.

5.1.1. Судебные, административные и полицейские меры

а) Общие меры

Официальные власти страны иногда вынуждены принимать общие меры для поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности государства, сохранения общественного здоровья и т.п. При необходимости такие меры могут включать ограничения, налагаемые на осуществление определенных свобод. Эти меры также могут сопровождаться применением силы, но такие ограничения или применение силы сами по себе не составляют достаточных оснований для предоставления статуса беженца лицам, против которых направлены эти меры. Однако, если оказывается, что такие меры применяются в дискриминационной манере на одном или нескольких основаниях, упомянутых в статье 1А Женевской Конвенции и могут иметь достаточно серьезные последствия, они могут привести к хорошо обоснованному страху преследования со стороны лиц, которые являются жертвами их неправильного применения. Так происходит, в частности, когда общие меры используются для маскировки отдельных мер, предпринимаемых против лиц, которые по причинам, упомянутым в статье 1А, могут опасаться угрозы со стороны властей.

б) Меры, направленные против определенных категорий населения

Меры, направленные против одной или нескольких конкретных категорий населения, могут быть легитимными в обществе, даже когда они налагают особые ограничения или принуждения на определенные свободы. Однако они могут рассматриваться как доказанные основания для страха преследования, в частности, если цель, которую они преследуют, осуждается международным сообществом, или если они явно диспропорциональны своей цели, или если их осуществление ведет к серьезным злоупотреблениям, направленным на обращение с определенной группой иначе и менее благосклонно, чем с населением в целом.

в) Индивидуальные меры

Любая административная мера, предпринятая против отдельного лица, без учета соображений общего интереса, о которых шла речь выше, на одном из оснований, упомянутых в статье 1А, которое является достаточно веским в свете критериев, о которых шла речь в разделе 4 настоящей Совместной Позиции, может рассматриваться как преследование, в частности, если она намеренная, систематическая и продолжительная.

Поэтому важно принимать во внимание все обстоятельства, окружающие индивидуальную меру, о которых сообщает лицо, подающее заявление о предоставлении убежища, для того, чтобы оценить, является ли его страх преследования хорошо обоснованным.

Во всех вышеперечисленных случаях следует уделить внимание тому, имеется ли эффективное средство или средства, которые могли бы покончить с ситуацией

злоупотребления, В качестве общего правила преследование будет определяться тем фактом, что не существует средств исправления или, если средства исправления существуют, преследуемое лицо или лица лишены возможности доступа к таким средствам или тем фактом, что решения компетентного органа не являются беспристрастными (см. 5.1.2) или не имеют силы.

5.1.2. Судебное преследование

В то время, как оно выглядит законным, судебное преследование или приговоры суда могут являться преследованиями, если они включают дискриминационный элемент и если они достаточно суровы в свете критериев, упомянутых в разделе 4 настоящей Совместной Позиции. Это, в особенности, справедливо в случае:

а) дискриминационное судебное преследование.

Это относится к ситуации, когда положение уголовного права применимо ко всем, но когда только определенные лица преследуются в судебном порядке на основании характеристик, которые могут привести к присуждению статуса беженца. Поэтому для признания лица беженцем существенным является наличие дискриминационного элемента в осуществлении политики судебного преследования;

б) дискриминационное наказание.

Наказание или его угроза на основе положений общеприменимого уголовного права будет дискриминационным, если лица, которые нарушают этот закон, наказываются, но определенные лица становятся объектами более сурового наказания вследствие характеристик, которые могут привести к присуждению статуса беженца. Существенным является наличие дискриминационного элемента в присужденном наказании. Преследование может быть признано существующим в случае непропорционального приговора, если существует связь с одним из оснований для преследования, упомянутых в статье 1А;

в) нарушение положений уголовного права вследствие оснований для преследования.

Намеренное нарушение положений уголовного права — применимого всесторонне или к определенным категориям лиц — вследствие оснований для преследования должно быть явно результатом высказываний или участия в определенной деятельности в стране происхождения или должно быть объективным последствием характеристик лица, подающего заявление о предоставлении убежища, приводящих к предоставлению статуса беженца. Решающими факторами являются природа наказания, суровость наказания по отношению к совершенному преступлению, юридическая система и ситуация с правами человека в стране происхождения. Следует учитывать, может ли намеренное нарушение положений уголовного права рассматриваться как неизбежное в свете индивидуальных обстоятельств данного лица и ситуации в стране происхождения.

5.2. Преследование третьими сторонами

Преследование третьими сторонами может рассматриваться как подпадающее под действие Женевской Конвенции, если оно базируется на одном из оснований, перечисленных в статье 1А вышеупомянутой Конвенции, является по своей природе индивидуальным и поощряется или разрешается властями. Если официальные власти не могут действовать, такое преследование должно привести к индивидуальному

рассмотрению каждого заявления о предоставлении статуса беженца в соответствии с национальной судебной практикой, в свете, в частности, того, была ли неспособность действовать преднамеренной со стороны официальных властей. Участвовавшие лица в любом случае могут иметь право на соответствующие формы защиты согласно национальному законодательству.

6. ГРАЖДАНСКАЯ ВОЙНА И ДРУГИЕ ВНУТРЕННИЕ ИЛИ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ВООРУЖЕННЫЕ КОНФЛИКТЫ

Ссылка на гражданскую войну или внутренний или международный вооруженный конфликт и опасности, которые он влечет за собой, не является сама по себе достаточным основанием для присуждения статуса беженца. Страх преследования должен во всех случаях базироваться на одном из оснований, перечисленных в статье 1А Женевской Конвенции, и быть индивидуальным по своей природе.

В таких ситуациях преследование может происходить либо от законных властей, либо от третьих сторон, поощряемых властями или к которым власти проявляют терпимость, или от властей *de facto* контролирующей часть территории, на которой государство не может обеспечить свою национальную защиту.

В принципе, применение вооруженных сил не составляет преследования, если оно соответствует международным нормам ведения войны и международно признанной практике, однако оно становится преследованием, если, например, устанавливается власть над определенной областью и ее нападения на оппонентов или на население удовлетворяют критериям, перечисленным в разделе 4.

В других случаях могут обеспечиваться другие формы защиты согласно национальному законодательству.

7. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

7.1. Расовая принадлежность

Концепция расовой принадлежности должна пониматься в широком смысле и включать принадлежность к различным этническим группам. В качестве общего правила преследование должно пониматься как основанное на национальной принадлежности, если преследователь считает жертву своего преследования принадлежащей к расовой группе, отличной от его собственной, по причине реального или предположительного отличия, и это является основаниями для его действий.

7.2. Религия

Концепция религии может пониматься в широком смысле и включать теистические, нетеистические и атеистические убеждения.

Преследования на религиозной почве могут принимать различные формы, такие как полное запрещение отправления обрядов и религиозных наставлений или суровые дискриминационные меры по отношению к лицам, принадлежащим к определенной религиозной группе. Для того чтобы преследование имело место, вмешательство и понесенный ущерб должны быть достаточно суровыми в свете критериев, перечисленных в разделе 4 настоящей Совместной Позиции. Это применимо, если помимо и сверх мер, достаточных для поддержания общественного порядка,

государство также запрещает или наказывает религиозную деятельность даже в частной жизни.

Преследования на религиозной почве также могут иметь место, если такое вмешательство направлено на лицо, которое не желает принадлежать ни к какой религии, отказывается принимать определенную религию или не желает исполнять все или часть ритуалов и обычаев, относящихся к религии.

7.3. Национальность

Это понятие должно ограничиваться исключительно идеей гражданства, но также должно включать принадлежность к группе, определяемой по ее культурной или лингвистической идентичности или по ее отношениям с населением другого государства.

7.4. Политические убеждения

Если человек придерживается политических взглядов, отличных от политических взглядов правительства, это само по себе не является достаточным основанием для присуждения статуса беженца, заявитель должен показать, что:

— власти знают о его политических убеждениях или приписывают ему такие убеждения;

— к этим убеждениям власти не проявляют терпимости;

— с учетом ситуации в его стране он, вероятно, преследовался бы за то, что придерживается таких убеждений.

7.5. Социальная группа

Отдельная социальная группа обычно состоит из людей с одинаковым происхождением, с одинаковыми обычаями или одинаковым социальным статусом и т.п.

Страх преследования, согласно названию этого подраздела, часто может переплетаться со страхом преследования по другим причинам, например по причине расовой принадлежности, религии или национальности.

Принадлежность к социальной группе преследователь может просто приписывать преследуемому лицу или группе лиц.

В некоторых случаях социальная группа могла раньше не существовать, но может быть определена по общим характеристикам пострадавших лиц, потому что преследователь видит в них препятствие для достижения своих целей.

8. ПЕРЕСЕЛЕНИЕ В РАМКАХ СТРАНЫ ПРОИСХОЖДЕНИЯ

Если представляется, что преследование явно связано с определенной частью территории страны, может быть необходимо, для того, чтобы проверить, что условие, содержащееся в статье 1А Женевской Конвенции, выполняется, а именно, что лицо "не может или из-за такого страха (преследования) не желает предоставить себя под

защиту той страны", определить, действительно ли лицо, о котором идет речь, не может найти эффективной защиты в другой части своей собственной страны, куда, как можно обоснованно ожидать, это лицо переедет.

9. БЕЖЕНЦЫ *SUR PLACE*

Страх преследования не обязательно должен существовать в то время, когда лицо, подающее заявление о предоставлении убежища, покидает свою страну происхождения. Лицо, которое не имело причин опасаться преследований, когда покидало свою страну происхождения, может впоследствии стать беженцем *sur place*. Хорошо обоснованный страх преследования может базироваться на том факте, что ситуация в его стране происхождения изменилась после его отъезда, что влечет серьезные последствия для него самого или его действий.

В любом случае характеристики лица, относящиеся к предоставлению убежища, должны быть такими, о которых власти в его стране происхождения знают или могут узнать до того, как может быть оправдан страх этого лица перед преследованиями.

9.1. Страх, возникающий из-за новой ситуации в стране происхождения после отъезда

Политические изменения в стране происхождения могут оправдать страх преследований, но только если человек, подающий заявление о предоставлении убежища, может продемонстрировать, что в результате этих изменений он лично имеет основания бояться преследований в случае возвращения.

9.2. Страх вследствие деятельности за пределами страны происхождения

Статус беженца может быть предоставлен, если деятельность, которая вызвала у лица, подающего заявление о предоставлении убежища, страх преследования, составляет выражение и продолжение убеждений, которых это лицо придерживалось в своей стране происхождения или может объективно рассматриваться как последствие характеристик лица, связанных с предоставлением убежища. Однако такая продолжительность не должна быть требованием, если лицо еще не было способно выработать убеждения вследствие возраста.

С другой стороны, если ясно, что лицо выражает свои убеждения в основном для того, чтобы создать необходимые условия для признания его беженцем, его деятельность в принципе не может удовлетворить основания для признания его беженцем, это не умаляет его права не быть возвращенным в страну, где его жизнь, физическая безопасность или свобода оказались бы в опасности.

10. ОТКАЗ ОТ ВОЕННОЙ СЛУЖБЫ, САМОВОЛЬНАЯ ОТЛУЧКА И ДЕЗЕРТИРСТВО

Страх наказания за отказ от военной службы, самовольную отлучку или дезертирство рассматривается на индивидуальной основе. Самого по себе этого недостаточно для предоставления статуса беженца. Наказание следует оценивать, в частности, в соответствии с принципами, содержащимися в пункте 5.

В случае самовольной отлучки или дезертирства лицу, к которому это относится, должен быть предоставлен статус беженца, если условия, в которых выполняются воинские обязанности, сами по себе являются преследованием.

Подобно этому, статус беженца может быть предоставлен в свете всех других требований определения, в случаях наказания за отказ от военной службы или преднамеренную самовольную отлучку и дезертирство по соображениям совести, если исполнение человеком военного долга должно было привести к тому, что он должен был участвовать в действиях, подпадающих под исключительные пункты статьи 1F Женевской Конвенции.

11. ПРЕКРАЩЕНИЕ СТАТУСА БЕЖЕНЦА (СТАТЬЯ 1C)

Вопрос о том, может или не может быть снят статус беженца на основании статьи 1C Женевской Конвенции, всегда рассматривается на индивидуальной основе.

Государства-участники должны предпринимать все усилия посредством обмена информацией для гармонизации своей практики в отношении применения пунктов статьи 1C, насколько это возможно.

Обстоятельства, в которых пункт о прекращении из статьи 1C может применяться, должны быть фундаментальными по природе и должны определяться в объективной и поддающейся проверке манере. Здесь может оказаться достаточно уместной информация, предоставляемая Центром информации, обсуждений и обменов по делам о предоставлении убежища и УВКБ ООН.

12. СТАТЬЯ 1D ЖЕНЕВСКОЙ КОНВЕНЦИИ

Любое лицо, которое преднамеренно отказывается от защиты и помощи, предоставляемой согласно статье 1D Женевской Конвенции, после этого автоматически не подпадает под действие этой Конвенции. В таких случаях статус беженца в принципе должен определяться в соответствии со статьей 1A.

13. СТАТЬЯ 1F ЖЕНЕВСКОЙ КОНВЕНЦИИ

Пункты в статье 1F Женевской Конвенции разработаны для того, чтобы исключить от защиты, согласно этой Конвенции, лиц, которые не могут пользоваться международной защитой вследствие серьезности преступлений, которые они совершили.

Они также могут применяться, если действия становятся известными после предоставления статуса беженца (см. п.11).

С учетом серьезных последствий такого решения для лица, подающего заявление о предоставлении убежища, статья 1F должна применяться с осторожностью и после тщательного рассмотрения и в соответствии с процедурами, закрепленными в национальном законодательстве.

13.1. Статья 1F а)

Преступления, о которых идет речь в статье 1F а), — это преступления, определенные в международных инструментах, к которым государства-участники присоединились, и

в резолюциях, принятых Организацией Объединенных Наций или другими международными или региональными организациями, в том смысле, что они были приняты государствами-участниками.

13.2. Статья 1F b)

Суровость ожидаемого преследования должна взвешиваться по отношению к уголовному преступлению, в котором подозревается заинтересованное лицо.

Особенно жестокие действия, даже если они совершены по якобы политическим причинам, могут классифицироваться как серьезные неполитические преступления. Это применяется как к участникам преступления, так и к тем, кто его расследовал.

13.3. Статья 1F c)

Цели и принципы, содержащиеся в статье 1F c), являются, в первую очередь, теми целями и принципами, которые содержатся в Уставе ООН, которая определяет обязательства стран-участниц в их взаимных отношениях, в частности в целях поддержания мира, и по отношению к правам человека и фундаментальным свободам.

Статья 1F c) применяется в тех случаях, когда эти принципы нарушаются и направлены исключительно на лиц, занимающих высокое положение в государстве, которые, на основании своих обязанностей, приказали или предоставили свои полномочия для действий, противоречащих этим целям и принципам, так же, как на лиц, которые, будучи членами сил безопасности, были вынуждены принять личную ответственность за совершение таких действий.

Для того чтобы определить, могут ли действия рассматриваться как противоречащие целям и принципам ООН, государства-участники должны принимать во внимание конвенции и резолюции, принятые в этой связи под эгидой Организации Объединенных Наций.

Составлено в Брюсселе 4 марта 1996 года.

¹ Эта формулировка не противоречит пункту 8, если "лицо, о котором идет речь, не может найти эффективной защиты в другой части своей собственной страны..."