



ASTAPOV
LAWYERS

INTERNATIONAL
LAW
GROUP

ASTAPOV AND PARTNERS
Limited Liability Company

Анализ судебной практики административных судов Украины,
уполномоченных рассматривать жалобы искателей убежища на
негативные решения миграционных органов по их делам

Содержание

А. Преамбула.....	4
Б. Анализ судебной практики административных судов Украины.....	4

А. Преамбула:

Начиная с марта 2011 года Международная юридическая группа Астапов Лойерс (Astapov Lawyers International Law Group), на основании Меморандума о сотрудничестве с УВКБ ООН, провела анализ судебной практики дел о предоставлении статуса беженца, по которым было отказано миграционными органами Украины.

Используя электронный Единый регистр судебных решений¹, перед началом работы над анализом мы отобрали окончательные решения судов по этой категории дел, принятых на протяжении 6 месяцев. В общем, 102 решения были отобраны, включая 24 решения в пользу (в целом или частично) искателей убежища и 78 отказов. 92 решения были приняты в первой судебной инстанции, а 7 – апелляционными судами. Из 24 позитивных решений в 4 из них суд обязал миграционные органы предоставить убежище, а в 20 случаях – обязал пересмотреть заявления на статус беженца.

Обзор был сделан с помощью контрольного листа как части Инициативы качества УВКБ ООН, который был разработан в сотрудничестве с 8 странами Центральной Европы. Контрольный лист был немного доработан с учетом соответствия источникам права Украины. В Дополнении 1 к Анализу мы привели обобщенные статистические данные по анализируемым судебным решениям.

Б. Анализ судебной практики административных судов Украины

Проанализировав практику украинских административных судов по делам искателей убежища, мы пришли к следующим выводам:

I. И решения о предоставлении статуса беженца, и решения об отказе в нем вынесены с ошибками как процедурного, так и материального характера. Наиболее повторяемые недостатки следующие:

¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

(1) Бремя доказывания в большинстве дел положено на плечи заявителя. Лишь в 35 делах из 102 суды справедливо раздели бремя доказывания между сторонами. Статья 71 Кодекса административного судопроизводства Украины и соответствующие положения международного беженского права предусматривают, что заданием именно миграционных органов есть доказательство того, что заявитель не прав. Однако анализ украинских судебных решений показывает, что суды нечасто обращаются к соответствующим органам за подтверждением из отказов какими-либо доказательствами. Суды часто ссылаются на издание УВКБ ООН 1998 года «Об обязанностях и критериях доказанности», обосновывая обязанность заявителя предоставить доказательства и, таким образом, уклоняются от применения статьи 71 Кодекса².

(2) Редко соблюдается правило о множестве авторитетных источников. 25 июня 2009 года Пленум Высшего административного суда Украины принял Постановление №1 «О судебной практике споров касательно статуса беженца, выдворения иностранцев или лиц без гражданства из Украины, а также споров касательно пребывания иностранцев и лиц без гражданства в Украине» («Постановление»), пункт 9 которого предусматривает, что при рассмотрении дел касательно беженцев суды обязаны глубинно изучить текущую ситуацию в стране происхождения заявителя. Этот анализ должен быть основан на более чем одном надежном источнике. Суды редко это делают, особенно в тех случаях, когда принимается решение против заявителя. В особенности, во многих решениях суды не анализировали ситуацию в стране происхождения заявителя никоим образом³, а в тех случаях, когда вышеуказанный анализ все-таки имел место, заключения судов, за исключением двух из них, основаны на одном источнике.

(3) Суды редко проводят перспективный анализ ситуации заявителя, который они обязаны проводить, согласно Постановлению, судебной практики Европейского суда по правам человека и практике УВКБ ООН. Лишь в 29 решениях судья провел такой

² См., к примеру, решение Окружного административного суда города Киева от 22.10.2010, № 2а-11312/10/2670, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11929851>, (стр. 10), решение Окружного административного суда города Харькова от 21.12.2010, № 2а-6341/10/2070 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13439596> (стр. 30)

³ См., среди многих других, решение Окружного административного суда города Киева от 10.11.2010, № 2а-12849/10/2670, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12608439>, (стр. 22), решение Окружного административного суда города Одесса от 18.11.2010, № 2а-8052/10/1570, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12469385>, (стр. 25)

анализ по принципу «разумной вероятности». В большинстве случаев судьи изучают вопрос того, подвергался ли заявитель, – или еще реже, – мог ли он подвергаться преследованию, если бы не покинул страну происхождения. Однако судьи неохотно оценивают вероятность того, будет ли данное лицо преследоваться после его возвращения в страну происхождения.

(4) Суды часто переоценивают значение нормы о «третьей безопасной стране». Особенно во многих случаях судьи отказали по заявлениям, основываясь на факте того, что заявитель прибыл в Украину из предположительно безопасной страны, не проверяя следующего: (а) была ли это действительно безопасная страна; (б) было ли пребывание заявителя достаточно продолжительным для возможности подачи заявления на статус беженца и (в) может ли заявитель вернуться в эту безопасную страну⁴. Таким образом, лишь в 1 из 8 случаев, в которых эта норма применялась, суд провел вышеуказанный анализ.

(5) Украинский суд нечасто учитывает особенные обстоятельства лиц, происходящих из стран, по которым составлены Методические рекомендации УВКБ ООН. Лишь 2 решения содержали упоминания о Методических рекомендациях УВКБ ООН по оценке потребности в международной защите искателей убежища из Афганистана⁵, а в большинстве эти Рекомендации проигнорированы, например, по отношению к лицам, причастным к иностранным организациям⁶, а также лицам, могущим подвергнуться кровной родовой мести⁷. Никакие другие соответствующие Методические рекомендации УВКБ ООН не были использованы судами⁸.

⁴ См., к примеру, решение Окружного административного суда города Харькова от 21.12.2010, № 2а-6341/10/2070 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13439596>, (стр. 30)

⁵ Решение Волынского окружного административного суда от 13.09.2010, № 2а-2004/10/0370 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13439596>, (стр. 82) и решение Окружного административного суда города Львов от 10.07.2010, № 2а-1908/10/1370, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10481626> (стр. 87)

⁶ Решение Окружного административного суда города Одесса от 18.11.2010, № 2а-5262/10/1570, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11618061>, (стр. 9)

⁷ Решение Окружного административного суда города Киева от 22.10.2010, № 2а-11312/10/2670, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11929851>, (стр. 10).

⁸ См., к примеру, Комментарий по поводу применимости Статьи 1 D Конвенции 1951 года о статусе беженцев к беженцам из Палестины в, например, решении Закарпатского окружного административного суда от 10.02.2011, № 2а-1621/10/0770, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/14227606>, (стр. 3) или Методические рекомендации УВКБ ООН по оценке потребности в международной защите искателей убежища из Ирака в, например, решении Окружного административного суда города Одесса от 06.12.2010, № 2а-8301/10/1570, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/128157491>, (стр. 28).

(6) В нескольких делах решения, которые противоречили международному беженскому праву, были приняты из-за пробелов в законодательстве Украины. Например, беженцы войны не имеют определенного статуса в украинском праве. В результате этого, лицо, в случае если оно не имеет права на статус беженца согласно Конвенции, может быть отправлено назад в его опустошенную войной страну. Более того, ни в одном из 6 случаев, в которых суды ссылались на вооруженные конфликты, не было рассмотрено происхождение конфликта, как например этнические столкновения⁹.

II. Анализ открыл некоторые позитивные тенденции в судебной практике Украины, а именно:

- (1) В 4 решениях судами были соблюдены международные стандарты, основываясь на множестве источников о ситуации в стране происхождения заявителя и оценивая риск для заявителя после его возвращения¹⁰.
- (2) Суды начали применять международные стандарты, даже те, которые еще не имплементированы в украинское право, такие как Директива Совета ЕС 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года, стандарты УВКБ ООН и т.д. В 8 решениях суды сослались на Директиву.
- (3) Применение Постановления сближает практику украинских судов к международным стандартам обращения с беженцами.

Принимая во внимание все вышеизложенное, мы пришли к выводу, что несмотря на многочисленные недостатки в практике органов правосудия Украины по отношению к искиателям убежища, она свидетельствует о позитивных признаках развития, а соответствующая подготовка судей может значительно улучшить ситуацию.

⁹ В решении Окружного административного суда города Одесса от 01.02.2011, № 2а-4469/10/1570, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13944541>, (стр. 21) суд, объявив заявителя беженцем войны, не упомянул того, что конфликт в Конго имел этнический характер и что заявитель, будучи хутус, опасался преследования со стороны сопернической этнической группы тутси.

¹⁰ решение Окружного административного суда города Харькова от 04.06.2010, № 2а- 2581/10/2070 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9760136>, (стр. 13), решение Крымского окружного административного суда от 26.11.2010, № 2а-12197/10/6/0170, <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12751997>, (стр. 85), решение Крымского окружного административного суда от 13.12.2010, № 2а-11281/10/18/0170 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12751997>, (стр. 94), решение Окружного административного суда города Ровно от 14.01.2011, № 2а-4657/10/1770 <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13716744> (стр. 90).

Приложение 1 к Анализу судебной практики административных судов Украины, уполномоченных рассматривать жалобы искателей убежища на негативные решения миграционных органов по их делам

Вопрос	Да	Нет	Нет данных
1. Имеет ли заявитель право на измененную процедуру или нуждается ли он в ней (несовершеннолетние лица без сопровождения, психически больные, другие нуждающиеся лица)?	87	-	15
2. Правильно ли суд применил стандарт по делам убежища «без неоправданной задержки»?	48	1	62
3. Было ли соответствующее толкование проведено в соответствии с законодательством Украины?	35	5	62
4. Соответствующим ли образом суд выносит решение в части своей юрисдикции?	100	-	-
5а. Было ли бремя установления фактов распределено между заявителем и специалистом, принимающим решение?	35	66	1
5б. Применило ли принимающее решение лицо соответствующие стандарты по документально подтвержденным доказательствам?	28	63	4
6. Определило ли принимающее решение лицо все возможные случаи преследования в прошлом и серьезного вреда?	34	63	4
7. Определил ли специалист, принимающий решение, агенты преследования?	28	66	8
8. Проанализировал ли принимающий решение специалист все возможные связи (nexus), которые могут возникнуть из фактов дела?	24	48	30
9а. Определил и применил ли специалист,	33	69	1

принимающий решение, правильный критерий доказанности?			
9б. Были ли противоречия, необоснованности, несоответствия и недостаточность информации основным в заявлении?	77	14	12
9в. Были ли противоречия, несоответствия и недостаточность информации поставлены в качестве вопросов заявителю?	45	8	50
10. Является ли информация по стране происхождения ясной, применимой, свежей, множественной и авторитетной?	14	72	16
11. Обратил ли внимание принимающий решение специалист на личные обстоятельства заявителя во время оценивания того, буде ли эффективной защита для него/нее в случае его/ее возвращения?	48	47	6
12 а. Правильно ли специалист, принимающий решение, применил принцип „разумной вероятности” преследования после возвращения?	29	64	8
12 б. Правильно ли специалист, принимающий решение, применил принцип „реального риска” преследования после возвращения?	24	59	18
13. Правильно ли принимающий решение специалист применил законодательные акты, как это закреплено в национальном законодательстве, Конвенцию о статусе беженцев, прецедентное право международных судебных органов?	36	63	-
	Беженцы войны	Первая безопасная страна	
14	6	8	

Статья	9	10	12
Количество	22	41	73

Суды	Районный	Аppeляционный	ВАС
Количество	92	7	

Дела, по которым суд обязал миграционные органы предоставить статус беженца – 4, по которым отменил решения и постановил пересмотреть решение – 20.