

Статья 31 Конвенции 1951 года о статусе беженцев



Совещание экспертов за круглым столом в Женеве
8–9 ноября 2001 года

*Организовано Управлением Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам беженцев
и Аспирантурой международных исследований в Женеве*

Краткие выводы по статье 31 Конвенции 1951 года о статусе беженцев (пересмотренные)

Дискуссия в первый день Совещания экспертов за круглым столом в Женеве была основана на справочном документе Гая Гудвина-Гилла, профессора международного права из Оксфордского университета, озаглавленном «Статья 31 Конвенции 1951 года о статусе беженцев: отказ от применения санкций, задержание и защита». Кроме того, участникам Совещания были выданы письменные документы от Мишеля Комбарну (Международная ассоциация судей, работающих в сфере права, касающегося беженцев – МАСПБ), Фрэнки Дженкинса (Комитет Южной Африки за права человека), а также от Иммиграционно-правового центра по делам беженцев в Мельбурне (Австралия). Дискуссией руководила Рэчел Бретт (Представительство квакеров при Отделении Организации Объединенных Наций в Женеве).

На Совещании была рассмотрена обширная практика государств в отношении беженцев и ищущих убежища лиц, въезжающих или остающихся в стране нелегально; многие из них подпадают под условия статьи 31 Конвенции 1951 года. Участники приняли к сведению происхождение данного положения, о котором свидетельствуют прения в Организации Объединенных Наций (1950 год) и на Конференции полномочных представителей в Женеве (1951 год). Они отметили намерение разработчиков Конвенции закрепить, в частности, принцип иммунитета от взысканий для беженцев, которые, «прибыв непосредственно из территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся... без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания».

Излагаемые ниже краткие выводы не обязательно отражают личные взгляды каждого участника или мнение УВКБ ООН, но в целом отражают точки зрения, возникшие в ходе дискуссии.

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

1. Статья 31 Конвенции о статусе беженцев создает особые трудности для государств, стремящихся эффективно работать с ходатайствами о предоставлении убежища и притом обеспечивать полное соблюдение конкретных международных обязательств.

2. При толковании и применении статьи 31 необходимо учитывать как изменение фактических обстоятельств, влияющих на перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, так и развитие международного права, включая воздействие региональных и международных документов о правах человека, практику договорных и иных контрольных органов и положения смежных договоров, таких как Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее и Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющие Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности.

3. Как напомнили участникам, Исполнительный комитет УВКБ ООН признал, что у беженцев часто бывают уважительные причины для незаконного въезда или несанкционированного передвижения, и рекомендовал соответствующие стандарты обращения – в частности, в Заключениях № № 15, 22, 44 и 58.

4. Было также отмечено, что для государств – участников Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года статья 31 сочетает в себе обязательства в плане поведения и обязательства по достижению результата.

5. Так, пункт 1 статьи 31 прямо предписывает государствам не налагать взысканий на беженцев, подпадающих под ее условия. Пункт 2 призывает государства не стеснять передвижение беженцев, упомянутых в пункте 1, ограничениями, не вызываемыми необходимостью; такие ограничения возможны только до тех пор, пока статус этих беженцев не урегулирован на месте или пока они не получают допуска в другую страну.

6. Для эффективного осуществления этих обязательств необходимы конкретные шаги на национальном уровне. С учетом опыта и ввиду характера обязательств, закрепленных в статье 31, государства должны принять необходимые меры к тому, чтобы беженцы и ищущие убежища лица, подпадающие под ее условия, не подвергались наказаниям. Конкретно, государства должны обеспечить, чтобы беженцы, пользующиеся этим положением, оперативно выявлялись, чтобы против них не возбуждалось разбирательство и они не подвергались санкциям до скорейшего принятия решения по их ходатайствам о предоставлении статуса беженца и убежища, а соответствующие критерии толковались в свете применимого международного права и стандартов.

7. В частности, хотя на национальном уровне должны применяться соответствующие условия статьи 31 («прибыв непосредственно», «без промедления», «взыскания», «удовлетворительные объяснения»), для соблюдения международных обязательств всегда нужно полностью учитывать обстоятельства каждого конкретного дела. Далее на основе практики государств было отмечено, что эти обязательства наиболее эффективно выполняются, когда подотчетные национальные механизмы способны выяснить применимость статьи 31, учитывая принципы верховенства права и справедливого разбирательства, включая консультации и представительство.

8. Необходимо также принимать меры к достижению результатов, указанных в пункте 2 статьи 31. В частности, на национальном уровне необходимо принять положения, согласно которым будут налагаться лишь те ограничения, которые необходимы в данном случае, сами они отвечали другим требованиям этой статьи и учитывались соответствующие стандарты, в частности нормы международного права в области прав человека.

9. Включение стандартов статьи 31 и их развитие в национальном законодательстве, в том числе путем обеспечения судебного пересмотра в случае задержания, стало бы важным шагом к обеспечению соблюдения статьи 31 и смежных положений о правах человека.

КОНКРЕТНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

10. В отношении пункта 1 статьи 31:

a) Пункт 1 статьи 31 запрещает налагать на беженцев взыскания только лишь за незаконный въезд или за то, что, нуждаясь в убежище и защите, они находятся в стране незаконно.

b) Беженцы не обязательно должны прибыть непосредственно с территорий, где их жизни или свободе угрожала опасность.

c) Согласно замыслу, пункт 1 статьи 31 действует и в отношении людей, которые проезжали в течение короткого времени через другие страны или не могут найти эффективную защиту в первой стране (странах), куда они бежали; в этом смысле его и толкуют. Разработчики Конвенции стремились лишь к тому, чтобы иммунитет от санкций не распространялся на беженцев, уже нашедших убежище или поселившихся (временно или постоянно) в другой стране. Сам факт деятельности УВКБ ООН в той или иной стране не следует использовать как решающий аргумент в пользу наличия эффективной защиты в этой стране.

d) Намерение лица, ищущего убежища, добраться до определенной страны назначения (например, в целях воссоединения семьи) – это фактор, который нужно учитывать, выясняя, проезжало ли это лицо через другую страну или находилось ли в ней.

e) Вполне обоснованные опасения преследований сами по себе признаны «удовлетворительным объяснением» незаконного въезда. Прибытие «непосредственно» из такой страны через другую страну или страны, в которых лицу угрожает опасность или защита в целом отсутствует, также принимается как «удовлетворительное объяснение» незаконного въезда. Возможны и другие фактические обстоятельства, представляющие собой «удовлетворительное объяснение».

f) Обращение к властям «без промедления» – это вопрос факта и степени; здесь оценка зависит от обстоятельств дела, в том числе от наличия консультантов. В этой связи было признано, что беженцы и лица, ищущие убежища, несут обязательства согласно статье 2 Конвенции 1951 года.

g) Для эффективной реализации статьи 31 необходимо также, чтобы она применялась к каждому, кто утверждает, что нуждается в международной защите; поэтому возникает презумпция того, что данное лицо имеет право в предварительном порядке воспользоваться льготами статьи 31, предписывающей не подвергать его санкциям, пока после окончательным решением, принятым после справедливого разбирательства, не будет определено, что оно не нуждается в международной защите.

h) Термин «взыскания» означает судебное преследование, штраф и тюремное заключение (но этот список не является исчерпывающим).

i) Перевозчик, доставивший в страну пассажира «без документов», которого затем признают нуждающимся в международной защите, в принципе не должен подвергаться санкциям.

11. В отношении пункта 2 статьи 31:

a) Для целей пункта 2 статьи 31 нет различия между ограничениями на свободу передвижения, налагаемых или применяемых в административном либо в судебном порядке. Полномочие государства налагать то или иное ограничение должно быть увязано с признанным предметом или целью, и должна соблюдаться разумная соразмерность между целью и средствами. Ограничения на передвижение не должны налагаться незаконно и произвольно.

b) Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища, - это крайняя мера, которая должна применяться лишь в отдельных случаях, когда соответствующий орган сочтет это необходимым с учетом обстоятельств дела и на основе критериев, установленных законом в соответствии с международным правом, касающимся беженцев, и международным правом в области прав человека. Поэтому оно не должно производиться незаконно и произвольно; задержание возможно только в силу необходимости, по причинам, изложенным в Заключении Исполкома № 44, в частности для защиты государственной безопасности или общественного порядка (например, если лицо может скрыться). Внутригосударственное право и практика должны в полной мере учитывать международные обязательства, взятые на себя государствами, в том числе по региональным и универсальным договорам о правах человека.

c) Беженцев и лиц, ищущих убежища, не следует задерживать вследствие их национального, этнического, расового или религиозного происхождения или в целях сдерживания.

d) Первоначальный срок административного задержания в целях установления личности беженцев и лиц, ищущих убежища, а также для выяснения мотивов их ходатайств о предоставлении убежища должен быть минимальным. В частности, не следует продлевать срок задержания в целях наказания или в случае, если процедуры предоставления убежища затягиваются.

e) Содержание под стражей сверх первоначального срока должно быть обосновано одной из целей, указанных выше в пункте 11 b).

f) Важные указания содержатся в Руководящих принципах УВКБ ООН в отношении применимых критериев и стандартов, касающихся задержания лиц, ищущих убежища. В частности, с семьями и детьми нужно обращаться в соответствии с международными стандартами, а детей, не достигших 18 лет, вообще не следует задерживать. В принципе не следует задерживать семьи; если же это делается, то семьи не следует разъединять.

g) Между задержанием (содержанием под стражей) и другими ограничениями на свободу передвижения существует качественное различие. Многие государства организовали системы предоставления убежища и иммиграционные программы так, что им не приходится ограничивать свободу людей физически. Прежде чем прибегнуть к задержанию, всегда необходимо изучить альтернативы, возможные в данном случае. Это, в частности, требования о явках и проживании, о наличии связей, общинный надзор или открытые центры. Такие варианты можно исследовать с участием гражданского общества.

h) Доступ к справедливым и быстрым процедурам определения статуса беженцев или определения того, что эффективная защита уже существует, - это важный фактор, позволяющий защитить беженцев от произвольного задержания или длительного содержания под стражей.

i) С точки зрения процессуальных гарантий должно существовать как минимум право на пересмотр законности и необходимости задержания в независимом суде или трибунале, согласно принципам верховенства права и справедливого судебного разбирательства. Беженцев и лиц, ищущих убежища, необходимо информировать об их юридических правах, они должны иметь доступ к услугам адвоката, а также возможность обратиться в национальные суды и трибуналы и связаться с представительством УВКБ ООН.

j) УВКБ ООН следует по его просьбе информировать о всех случаях задержания беженцев и лиц, ищущих убежища, и его представители должны быть допущены к ним.

к) Когда задержание считается необходимым, государства должны обеспечить, чтобы с беженцами и лицами, ищущими убежища, обращались в соответствии с международными стандартами. Их не следует размещать в местах или учреждениях, где их физическая безопасность или благополучие окажется под угрозой; следует избегать помещения их в тюрьмы. В контроле за условиями содержания должно участвовать гражданское общество.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СООБРАЖЕНИЯ

12. Очень важны также неюридические стратегии и необходимые последующие действия. Среди них – подготовка и распространение инструкций по осуществлению статьи 31 для соответствующих звеньев государственного управления и администрации, подготовка кадров и укрепление потенциала. Особое внимание необходимо уделять обеспечению того, чтобы стратегии и действия государств не обостряли расистских или ксенофобских настроений или действий.

13. Государства должны вести точные записи о всех случаях, когда беженцев и лиц, ищущих убежища, задерживают или иным образом ограничивают их передвижение, публиковать статистические данные о таких случаях и регулярно информировать УВКБ ООН о случаях задержания беженцев и лиц, ищущих убежища, в соответствии со своим обязательством по статье 35 Конвенции.