

2-ое Совещание

ПРОЦЕССЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА
(ОБЪЕКТИВНЫЕ И ДЕЙСТВЕННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА)

- I. ВВЕДЕНИЕ
- II. БОЛЕЕ ОБЪЕКТИВНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ
 - A. Первая страна убежища
 - B. Понятие "безопасной третьей страны"
 - C. Установление сроков для подачи заявлений
- III. ПРИЕМ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, НА ГРАНИЦЕ
- IV. УСКОРЕНИЕ И УПРОЩЕНИЕ ОБЪЕКТИВНЫХ ПРОЦЕДУР
 - A. Процедуры в случае явно необоснованных заявлений
 - B. Лица, ищущие убежища, не имеющие документов и отказывающиеся от сотрудничества
 - C. Безопасные страны происхождения
 - D. Обжалование
- V. РАСШИРЕНИЕ ПОНИМАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЗАЩИТЕ
- VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА
- VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В последние годы многие страны внесли изменения в действующее законодательство и процедуры в сфере предоставления убежища. Официальные процедуры были также введены во многих государствах, недавно присоединившихся к международным документам о беженцах, но еще не создавших отдельные системы в сфере убежища. Данная ситуация имеет место во многих государствах Центральной и Восточной Европы, Африки и Латинской Америки. В контексте Европейского Союза (ЕС), изменения были связаны в этапами процедуры согласования в рамках ЕС.

2. Процедуры предоставления убежища регулируются или строятся на основе обязанностей, следующих из международных и региональных документов по беженцам, в частности, Конвенции 1951 года о статусе беженцев, Протокола 1967 года к ней, международного законодательства о правах человека и гуманитарного законодательства, а также соответствующих Заключениях Исполнительного комитета.¹ Национальные стандарты судебного и административного права также определяют форму и содержание данных процедур.

3. Рассмотрение целей и содержания процедур убежища, установленных Государствами для определения получателя помощи в сфере убежища, включено в повестку дня процесса Глобальных консультаций по нескольким причинам. Во-первых, практика Государств весьма значительно расширилась с того времени, когда Исполнительный комитет последний раз рассматривал формы, принимаемые данными процедурами, поэтому пришло время исследовать недавние тенденции для определения наилучших методов, которые могли бы быть распространены. Во-вторых, в последние годы имели место определенные дебаты о том, что составляет "объективность" и "действенность" в процедурах, на фоне смешанных миграционных перемещений, контрабанды и торговли людьми и степени злоупотребления процессом предоставления убежища по результатам миграции. Государства имеют законные опасения в том отношении, что процедуры являются слишком дорогостоящими, не обязательно могут действенно отреагировать на злоупотребление, и приводят к неравному распределению обязанностей. Роль процедур предоставления убежища в общем управлении более широким явлением миграции является, поэтому, уместным в контексте данного рассмотрения.²

4. И наконец, что наиболее существенно, в то время как Конвенция 1951 года определяет лиц, которым предоставляется защита и устанавливает ключевые принципы, в частности, ненаказание за нелегальный въезд и невысылку³, она не устанавливает процедуры для определения статуса беженца как такового, в отдельных случаях или в ситуациях крупномасштабного притока. Кроме того, анализ данного вопроса составляет важный элемент третьего раунда глобальных консультаций по вопросам, лишь частично входящим в сферу действия Конвенции 1951 года.

5. Объективные и действенные процедуры являются основополагающим элементом в

¹ В особенности Заключение №8 (XXVIII) 1977 года, об определении статуса беженца (A/АС.96/549, параграф 53.6); Заключение №30 (XXXIV) 1983 (A/АС.96/631, параграф 97.2), по проблеме явно необоснованных или неправомерных заявлений о предоставлении статуса беженца или убежища.

² См. также ЕС/GC/01/XII о защите беженцев и контроле миграции; ЕС/50/SC/CRP.17 о Перехвате лиц, ищущие убежища, и беженцев: Международная структура и рекомендации для всестороннего подхода, представленные на 18-м Совещании Постоянной комиссии.

³ Конвенция о статусе беженцев 1951 года, Статьи 1, 31 и 33.

полном и содержательном применении Конвенции. Они позволяют Государствам определять лиц, которые должны получить защиту на международном уровне согласно Конвенции, и лиц, которым должно быть в ней отказано. Государства подтверждают важность таких процедур, признавая потребность в получении доступа к таковым для всех лиц, ищущих убежища.⁴ Намерение в данном случае состоит в выделении ключевых элементов, необходимых для объективного и действенного принятия решений при соблюдении принципов защиты беженцев на международном уровне.

6. В данном вводном документе изложены недавние изменения в практике Государств, с акцентом на ключевые меры, введенные Государствами для ускорения принятия решений. Данные меры лежат в диапазоне от процедур определения допустимости, включая пограничные процедуры, до ускоренных процедур, в особенности по заявлениям, признанным явно необоснованными или неправомерными. Не являясь исчерпывающим, данный документ делает попытку формулировки общего понимания и структуры для процедур предоставления убежища и определения ключевых процедурных стандартов, необходимых для сохранения целостности объективного и эффективного режима убежища.

II. БОЛЕЕ ОБЪЕКТИВНОЕ РАЗДЕЛЕНИЕ ОБЯЗАННОСТЕЙ

7. Многие Государства в настоящее время ввели этап определения допустимости к своим процедурам в сфере убежища для определения того, будет или не будет заявление рассматриваться по существу в стране, где оно было подано. Данный этап не связан с содержательной оценкой заявления, но делает попытку определить государство, обязанное осуществить такую оценку.

8. Лицо, ищущее убежища, может получить отказ в доступе к содержательной процедуре предоставления убежища в стране, где было подано заявление:

- если заявитель уже получил действенную защиту в другой стране (первая страна убежища), или
- если ответственность за оценку отдельных заявлений о предоставлении убежища фактически принимает на себя третья страна, где лицо, ищущее убежища, будет защищено от высылки и должно иметь возможность искать и получать убежище в соответствии с принятыми международными стандартами ("безопасной третьей страны").

9. Одной из причин возникновения обоих понятий было стремление ограничить нелегальную вторичную миграцию. Как показывают следующие разделы, полезно проводить четкое различие между данными двумя понятиями.

A. Первая страна убежища

10. Большинство Государств отказывает лицам в доступе к убежищу на своей территории, если они или она уже получили защиту в другой стране. В принципе, это не должно вызывать трудности, в предположении, что вспомогательная защита,

⁴ См. Заключение №31 (XLVIII) 1997, параграф (h) (A/AC.96/895, параграф 18); Заключение №82 (XLVIII) 1997, параграф (d)(iii) (A/AC.96/895, параграф 19); Заключение №85 (XLIX), 1998, параграф (q) (A/AC.96/911, параграф 21.3). В ситуациях массового притока, доступ к отдельным процедурам не всегда, однако, может оказаться осуществимым.

требуемая такому лицу, является доступной и может быть получена. Практические проблемы с данным понятием, однако, возникают при определении, требуемом для выяснения того факта, являются ли возможности защиты действительно "доступными", т.е. доступными для соответствующего лица, и "действенными".

11. Процедуры определения допустимости, которые предусматривают индивидуальную оценку каждого случая, очевидно, являются передовой практикой в данном случае. Может, к примеру, оказаться, что хотя лицо уже получило защиту в другой стране, он или она могут оправданно заявить о наличии причин для опасений, что его/ее физическая безопасность и/или свобода не будут соблюдаться в такой стране.⁵ Может также оказаться, что беженец не может обеспечить для себя действительную защиту, а также полное и продолжительное пользование его/ее правами в первой стране убежища, например, если он или она обязаны жить без надлежащего правового статуса. В таких случаях, беженцы могут, законным образом, быть вынуждены искать защиты в другом месте.

В. Понятие "безопасной третьей страны"

12. Понятие "безопасной третьей страны" предполагает, что заявитель может и должен подать заявление о предоставлении убежища, если он или она проезжали через безопасную страну по пути в страну, где подается заявление о предоставлении убежища. Данное понятие применяется в большинстве Европейских государств, хотя используется менее широко в других регионах. Данное понятие применяется различным образом: отказ в допуске к процедуре (включая непосредственную процедуру на границе), направление заявлений по ускоренным процедурам, и/или уменьшение или исключение права обжалования. Несколько Государств установили открыто доступные списки "безопасных третьих стран", в то время как другие применяют понятие более неофициальным образом.

13. Процедуры, квалифицируемые как передовая практика, являются процедурами, которые предусматривают индивидуализированную оценку "безопасности" третьей страны для каждого лица, ищущего убежища, таким образом обеспечивая соблюдение принципов международной защиты и, в частности, принципа невысылки. Такие передовые практические процедуры включают рассмотрение собственных обстоятельств отдельных лиц с тем, чтобы дать лицам, ищущим убежища, возможность опровергнуть общее предположение безопасности. Он (она) может, например, показать, что по фактам его/ее дела, третье Государство может применять более ограничивающие критерии определения его/ее статуса, чем государство, где было подано заявление.⁶

14. Что касается общего вопроса "безопасности", на него нельзя дать ответ исключительно на основе формальных критериев, в частности, по тому, является ли третье государство стороной по Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года и/или соответствующим международным договорам по правам человека. Третье государство должно фактически установить соответствующие объективные процедуры и системы предоставления убежища. Любая основанная на перечне общая оценка безопасности третьей страны должна применяться гибко, и обеспечивать должное рассмотрение

⁵ Заключение №15 (XXX) 1979, параграф (k) (A/АС.96/572, параграф 72.2); и Заключение №58 (XL) 1989, параграф (g) (A/АС.96/737, параграф 25).

⁶ См., в частности, решение Европейского суда по правам человека о допустимости в деле "Т.И. против Соединенного Королевства", 1 марта 2000 года.

безопасности такой страны для отдельных лиц, ищущих убежища.

15. В соответствии с рекомендованной передовой государственной практикой, процедуры в таких случаях должны предусматривать непосредственное возвращение только в том случае, если лицо будет повторно допущено в страну, будет допущено к объективным процедурам предоставления убежища и, в случае удовлетворения его требований, будет иметь возможность получения действенной защиты.⁷ С точки зрения формальных гарантий, для возвращающего Государства важно предоставить точную информацию (на языке третьего государства и языке, понятном заявителю) о том, что данное лицо является лицом, ищущим убежища, и что его/ее заявление не было рассмотрено по существу.

16. В определенных системах Государства предусматривают положение о допуске и рассмотрении заявления по существу, а не попытку передачи ответственности за такое. Данное положение действует, если лицо, ищущее убежища, проезжало через "безопасную третью страну", но имеет близких родственников и/или иные существенные связи со страной, где подано заявление о предоставлении убежища, или если существуют убедительные гуманитарные причины (к примеру, состояние здоровья). Данное положение также действует, если лицо, ищущее убежища, находилось в дороге на протяжении ограниченного периода времени в промежуточной стране, с которой он или она не имеют связей или контактов, с единственной целью достижения его/ее места назначения.

17. Государства ЕС сделали попытку решения некоторых таких вопросов более предсказуемым образом путем заключения Дублинской конвенции 1990 года об Определении государства, ответственного за рассмотрение Заявления о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов Европейского сообщества. Данная Конвенция устанавливает механизмы для определения Государства, ответственного за оценку заявления и для взаимно-согласованную передачу, хотя Государства могут также вернуть лиц, ищущих убежища, в предыдущее Государство ЕС. На практике существовали проблемы с выполнением Конвенции, которое часто оказывалось медленным и приводило к передаче только в небольшой части случаев.⁸ Дублинская конвенция реформируется совместно с продвижением к большей согласованности практики Государств ЕС в сфере убежища, включая интерпретацию определения беженца. Дублинская конвенция, однако, обеспечивает более предсказуемую структуру сотрудничества, при котором лица, ищущие убежища, могут быть переданы по соглашению обоих заинтересованных Государств, с принятием того факта, что заявление должно быть рассмотрено по существу.

18. В более широком контексте, необходимо рассмотреть возможность заключения иных многосторонних или двусторонних соглашений Дублинского типа, чтобы

⁷ См. Документ о защите на международном уровне, представленный на пятидесятой сессии Исполнительного комитета (A/АС.96/914, параграф 19). См. также Рекомендацию №R(97)22 Комитета министров Совета Европа, содержащий Руководящие принципы по применению понятия безопасной третьей страны (25 ноября 1997 года).

⁸ См. рабочий документ Комиссии Европейского сообщества "Пересмотр Дублинской конвенции; развитие законодательства Сообщества для определения Государства-члена, ответственного за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, поданных в одном из государств-членов", SEC (2000) 522 (окончательная редакция), 21 марта 2000 года.

обеспечить применение понятия "безопасной третьей страны" с четкими гарантиями, составляющими неотъемлемую часть его применения. Такие соглашения могли бы служить для расширения предсказуемости и устранения опасений относительно одностороннего возвращения. В интересах Государств-сторон было бы не возвращать лиц, ищущих убежища, в другие государства кроме как по таким взаимно установленным соглашениям. Другим важным элементом для рассмотрения при составлении проекта соглашения такого типа является вопрос о критериях, применимых для определения государства, ответственного за рассмотрение каждого случая для обеспечения своевременного и равноправного действия любого механизма передачи, в соответствии с основаниями разделения обязательств. В конечном счете, эффективное действие таких механизмов зависит от расширенного согласования между Государствами-сторонами фактического применения политики и процедуры убежища, а также равноправных обязательств и механизмов разделения ответственности.

С. Установление сроков для подачи заявлений

19. Другой вопрос, относящийся к допуску к процедурам предоставления убежища, касается предельных сроков, в течение которых должны быть поданы заявления о предоставлении убежища, применяемых в некоторых Государствах. Такие сроки могут лежать в диапазоне от 24 часов до одного года. Кроме того, некоторые Государства ограничивают доступ или отказывают в доступе к социальной помощи на основе времени или места поданного заявления.

20. Фундаментальной гарантией в некоторых системах, которая должна, по мнению УВКБ ООН, быть распространена на все случаи, является признание того, что неподача заявления лицом, ищущим убежища, в течение определенного предельного срока или невыполнение другого формального требования не должно само по себе приводить к исключению из рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища, хотя при некоторых обстоятельствах подача заявления с опозданием может оказывать влияние на его достоверность. Автоматическое и механическое применение предельных сроков для подачи заявления было признано не соответствующим принципам защиты на международном уровне.⁹

III. ПРИЕМ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, НА ГРАНИЦЕ

21. Заявления о предоставлении убежища, поданные на границе, включая аэропорты, связано со специфическими вопросами, поскольку лицо, ищущее убежища, в общем случае задерживается на границе и получает доступ к территории только при допуске к полной процедуре предоставления убежища. В таких ситуациях Государства, очевидно, стремятся обеспечить немедленное рассмотрение случаев, в которых отсутствует потребность в защите на международном уровне, и скорого возвращения в соответствующих ситуациях. Опасения возникают, однако, когда, к примеру, пограничники имеют широко определенные полномочия, включающие оценку заявлений по существу, наряду с ограниченным опытом в вопросах сферы убежища. В аэропортах многие государства ввели специальные ускоренные процедуры. Иногда

⁹ Дело "Джабари против Турции", Европейский суд по правам человека, 10 июля 2000 года, параграф 40; см. также Заключение №15 (XXX), 1979, по беженцам без страны убежища, параграф (i) (A/AC.96/572, параграф 72.2).

они включают определенные гарантии и поддержку, в той специфической ситуации, когда лицо, ищущее убежища, должно в общем случае оставаться в аэропорту во время принятия решения. Иногда, однако, такие меры не имеют места, и лица, испытывающие потребность в защите на международном уровне, могут не иметь возможности воспользоваться доступом к процедурам или даже консультациям.

22. Поскольку решения, принимаемые на границе/в аэропорту, связаны со значительными вопросами и, иногда, принимаются в очень сжатые сроки, вероятность неточного решения может оказаться выше; поэтому настоятельно необходимо наличие соответствующих гарантий, как минимум таковых, включенных в другие ускоренные процедуры "на территории страны". В частности, если крайние сроки для принятия решения не могут быть соблюдены, по административным или существенным причинам, то лицо, ищущее убежища, должно, по логике, быть допущено к обычной процедуре. Доступ к юридической консультации, в УВКБ ООН и неправительственным организациям (НПО), работающим от имени УВКБ ООН, также является настоятельно необходимым на границе и в зоне транзита аэропорта. На границах, в ситуациях, когда кто-либо, пытающийся въехать в страну, поднимает вопрос об убежище, дело должно быть передано в центральный орган власти, ответственный за процедуры в сфере убежища, с тем, чтобы провести собеседование с заявителем и принять решение о въезде и ходатайстве. В некоторых государствах данные основные гарантии действительно встроены в процедуру. Они рекомендуются для более широкого применения.

23. Дополнительная рекомендованная практика, которая показала свою особую ценность для должностных лиц пограничной охраны и других сотрудников, работающих с лицами, ищущими убежища, является требование обучения, включая соответствующие навыки проведения собеседования и соответствующие принципы защиты беженцев. Должностным лицам также должно быть известно о специфической необходимости защиты для групп со специальными потребностями, в частности, жертв пыток, женщин, детей, в особенности детей вне семьи и пожилых людей (см. раздел V ниже).

IV. УСКОРЕНИЕ И УПРОЩЕНИЕ ОБЪЕКТИВНЫХ ПРОЦЕДУР

24. В последние годы, процедуры предоставления убежища во многих странах становятся все более и более сложными. В дополнение к включению этапа определения допустимости, для определенных категорий заявлений о предоставлении убежища были введены ускоренные или сокращенные процедуры и/или отдельные процедуры оценки потребности в дополнительных видах защиты.¹⁰ Данные изменения часто вызываются повышенным количеством прибывающих и растущим запаздыванием решений по вопросам убежища, а также попытками обеспечить более объективную оценку заявлений. Несколько таких средств описано ниже, хотя во многих случаях упрощенная, единая процедура может оказаться более объективной и более действенной.

A. Процедуры в случае явно необоснованных или неправомерных заявлений

¹⁰ См. EC/5Q/SC/CRP.18, "Документ о дополнительных формах защиты: Их характер и отношение к международному режиму защиты беженцев", представленный на 18-ом совещании постоянной комиссии.

25. Многие государства ввели ускоренные процедуры для определения заявлений, являющихся явно неправомерными или явно необоснованными и могущих, при отсутствии их определения, приводить к перегрузке при выполнении процедур предоставления убежища, нанося ущерб рассмотрению заявлений с правомерными основаниями для подачи заявлений о предоставлении убежища, как подтверждается в Заключении Исполнительного комитета №30. Ситуация осложняется тем фактом, что некоторые Государства ввели понятие "явная необоснованность" в другие этапы процедуры, включая этап определения допустимости.

26. Существует потребность в оценке УВКБ ООН для распространения более общего понимания типов заявлений, которые могут удовлетворять предположению об их явной необоснованности или явной неправомерности, и которые могут быть исследованы по ускоренной процедуре. (Последняя, в отличие от процедуры определения допустимости, рассматривает обоснованные заявления, хотя и в упрощенном и сокращенном порядке). Если типы заявления, которые могут быть категоризированы как явно неправомерные или явно необоснованные, можно точно определить и отделить и при наличии соответствующих гарантий, данный подход может быть полезен как инструмент управления делами по процедуре предоставления убежища для ускорения принятия решений в странах, имеющих дело с большим количеством дел. Вместе с тем, опыт некоторых государств показывает, что, если в общем случае подается относительно небольшое количество заявлений, то сосредоточение на незамедлительном и качественном принятии решений по единой процедуре может оказаться более действенным вариантом (см. раздел VI ниже).

27. Заключение №30 описывает "явно неправомерные" и "явно необоснованные" заявления как "заявления, которые являются явно ложными или не связаны с критериями предоставления статуса беженца, изложенными в ... Конвенции 1951 года ... или любыми другими критериями, обосновывающими предоставление убежища".

28. Признание случая "явно необоснованным" зависит от степени связи между заявленными причинами отъезда и определением беженца. Одна потенциальная проблема в применении данного понятия состоит в том, что не все лица, ищущие убежища, имеют возможность, без содействия, точно и всесторонне описать причины своего отъезда, что, конечно же, связано с элементом опасения или недоверия или наличием других факторов, включая качество работы переводчиков. Имеет место также вопрос достоверности: описание лицом, ищущим убежища, событий, побуждающих к бегству, может оказаться связанным с определением беженца, но может оказаться и недостаточно достоверным, не являясь, тем не менее "неправомерным". Некоторые государства выделили достоверность, или отсутствие таковой, как фактор первоначальной оценки явной необоснованности.

29. Среди категорий заявлений, часто признаваемых явно необоснованными, встречаются заявления от так называемых "безопасных стран происхождения", как описано далее в разделе С. В последние годы, многие государства признали, однако, что некоторые типы случаев не должны отклоняться как "явно необоснованные" либо на этапе определения допустимости или в ускоренных процедурах, при объективном выполнении таких процедур. Например, в настоящее время имеет место широкое признание того факта, что заявления, связанные с положениями пунктов об альтернативах и исключениях внутреннего бегства/переселения по Статье 1 (F) Конвенции 1951 года могут приводить к сложным вопросам обоснованности и достоверности, которые не получают соответствующего рассмотрения по процедурам

определения допустимости или ускоренным процедурам.¹¹

30. Категория неправомερных или необоснованных заявлений связана с лицами, которые очевидно не испытывают потребности в защите на международном уровне, а также заявлениями, связанными с обманом или намерением ввести в заблуждение, которые в общем случае указывают на недобросовестность со стороны заявителя. Признано также, что такие заявления могут быть обработаны по ускоренным процедурам. Это приводит к возможности установления процедур определения по предположению необоснованности и ускоренных процедур на местах для проверки такого предположения. Несмотря на сокращенный характер, индивидуальная оценка мотивов для бегства настоятельно необходима для поддержки или опровержения данного предположения. При возникновении существенных вопросов, передовая практика Государств заключается в передаче заявления для рассмотрения по обычной процедуре.

31. Подобным же образом, многие Государства установили положение о том, что повторные заявления в одной и той же юрисдикции должны считаться неправомερными и обрабатываться по ускоренным процедурам. Если такие случаи были должным образом рассмотрены в определенной юрисдикции, простое административное решение об отклонении заявления вместо его повторного рассмотрения может оказаться достаточным в соответствии с принципом недопустимости повторного рассмотрения однажды решенного дела. В таких случаях, однако, Государства, которые предусматривают индивидуальную оценку определенных обстоятельств заявителя, устанавливают процедуру, подлежащую точному воспроизведению в других местах. Такая передовая практика подразумевает оценку повторности заявления при отсутствии существенных изменений в отдельных ситуациях лица, ищущего убежища, или обстоятельств в стране происхождения. Данная ситуация подобна положению, возникающему, если лицо подает заявление о предоставлении убежища в случае, когда он или она сталкивается с высылкой или изгнанием и его/ее заявление было должным образом оценено и по нему было вынесено решение. Если лицо сталкивается с высылкой или изгнанием по другим причинам и подает заявление о предоставлении убежища в первый раз, то заявление должно быть оценено по обычной или ускоренной процедуре, в зависимости от характера заявления, поскольку его/ее прежний статус мог обеспечить фактическую защиту.

32. При применении ускоренных процедур важно обеспечить наличие соответствующих процедурных гарантий. В дополнение к основным требованиям, применяемым ко всем типам заявлений о предоставлении убежища¹², были определены три специальные гарантии, определенным образом применимые к ускоренным процедурам.¹³ Во-первых, с заявителем должно быть проведено полное личное собеседование полностью квалифицированным должностным лицом, по мере возможности, должностным лицом органа власти, уполномоченного определять статус беженца. Во-вторых, орган власти, обычно уполномоченный определять статус

¹¹ См. например, Комиссия Европейского сообщества, "Предложение о Директиве Совета по минимальным стандартам процедур в государствах-членах по вопросам предоставления и лишения статуса беженца", COM(2000) 578 (окончательная редакция), 20 сентября 2000 года.

¹² Заключение №8 (XXVIII) 1977, (A/АС.96/549, параграф 53).

¹³ Заключение №30 (СХХХIV) 1983, (A/АС.96/631 параграф 97.2).

беженца, должен установить явно необоснованный или неправомерный характер заявления. В-третьих, получившим отказ заявителям должен быть разрешен пересмотр отрицательного решения перед отказом в предоставлении убежища на границе или насильственным удалении с территории. Возможность данного пересмотра может оказаться проще для предоставления, чем возможность, имеющая место в случае отклоненных заявлений, не считающихся явно необоснованными или неправомерными.

33. В нескольких Государствах, ускоренная процедура используется для случаев, по которым ожидается положительное решение. Данная полезная практика помогает уменьшить обязательства органов по принятию решений и освобождает ресурсы для обработки более сложных случаев.

В. Лица, ищущие убежища, не имеющие документов и отказывающиеся от сотрудничества

34. Многие Государства сталкиваются с растущей проблемой лиц, ищущих убежища, которые прибывают без документов или с поддельными документами и/или отказываются от сотрудничества с органами власти. Они представляют собой специфическую проблему и могут приводить к перегрузке при выполнении процедуры предоставления убежища. Многие Государства имеют тенденцию считать такие заявления о предоставлении убежища неправомерными и часто подвергают их подателей ускоренному выдворению или отдельной ускоренной обработке другого вида. Также применяется ряд санкций, включая гражданское или уголовное судебное преследование/штрафы, задержание, требования более частой отчетности перед органами власти, изъятие или сокращение финансовой помощи или замена товарами в натуральном выражении и лишение разрешения на работу.

35. Однако, как Государства и признают на протяжении долгого времени, имеется вероятность того, что беженцы могут иметь потребность прибегать к незаконным средствам для побега, что не должно приводить к их наказанию, если они соответствуют процедурным требованиям Статьи 31(1) Конвенции 1951 года. Недостаток соответствующей документации или использование фальшивых документов само по себе не делает заявление вводящим в заблуждение или ложным и не должно использоваться для отказа в доступе к процедурам, поскольку любое предположение о злоупотреблении должно быть расследовано для определения его законности.¹⁴

36. Необходимо проводить различие между такими случаями и случаями, когда заявитель преднамеренно уничтожил или использовал проездные или другие документы по причинам, существенно несвязанным с обоснованием заявления о предоставлении убежища, чтобы затруднить рассмотрение заявления или высылку. Может, однако, оказаться, что первоначальное нежелание сотрудничества возникает в результате трудностей в общении, дезориентации, подавленности, истощения и/или опасений. Может также недоставать доверия. Например, продолжительное утверждение о том, что документы являются подлинными, после того как была

¹⁴ См. примечание о защите на международном уровне (A/АС.96/914, параграф 23). См. также УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям для определения статуса беженца, 1992 год, параграф 196.

доказана их ложность, явно уменьшает достоверность заявления. Отказ предоставить сведения о маршруте бегства также уменьшает достоверность, хотя это может также быть связано с тем, что лицо, ищущее убежища, опасается высылки, либо с тем, что он или она не намерены подвергнуть опасности жизни других лиц, или с тем, что маршрут, используемый контрабандистами, неизвестен. Лица, отказывающиеся от сотрудничества в установлении их личности, и/или отказывающиеся предоставить информацию о своем заявлении, несмотря на повторные запросы о таковом, серьезно подрывают доверие к себе.

37. Рассмотрение данных разнообразных факторов требует понимания и сочувствия. Соответствующие консультации для лиц, ищущих убежища, о значении и характере процедуры предоставления убежища, их правах и обязанностях и последствиях отказа от сотрудничества доказали свою полезность как средство содействия сотрудничеству. Доступ к УВКБ ООН, соответствующим НПО и юридическим консультациям может также сыграть важную роль в обеспечении большего доверия и понимания процедуры лицом, ищущим убежища. Данные факторы включены в состав передовых процедур. Со своей стороны, лицо, ищущее убежища, обязано дать полное и правдивое описание его/ее случая и сотрудничать с органами власти.¹⁵ Процедуры должны также быть структурированы для содействия выполнению данного обязательства.

С. Безопасные страны происхождения

38. Понятие безопасной страны происхождения используется в определенных процедурах предоставления убежища на официальной законодательной или фактической основе. Некоторые государства составили обширные списки таких стран, иногда применяя их как автоматический барьер на пути к доступу к процедуре убежища. Данное понятие также используется в качестве процедурного инструмента для передачи определенных заявлений по ускоренным процедурам, или ему придается доказательная функция, например, для создания предположений о том, что заявление не является действительным. Некоторые государства сокращают права обжалования для лиц, ищущих убежища, из стран происхождения считающихся безопасными.

39. Опыт показывает, что, в то время как данное понятие может работать в качестве действенного средства принятия решений, важно, чтобы общая оценка определенных стран происхождения как безопасных основывалась на надежной, целевой и актуальной информации из ряда источников. Необходимо рассматривать не просто международные документы, ратифицированные и соответствующие принятому в стране законодательству, но и фактическую степень соблюдения прав человека и наличия правового государства, либо историю отсутствия беженцев из страны, соблюдения страной документов о правах человека и доступность страны для получения подтверждений по вопросам прав человека независимыми национальными или международными организациями. Если Государство примет решение об установлении перечня безопасных стран происхождения, то процедура для добавления или удаления страны из любого такого перечня должна быть прозрачной, а также реагировать на меняющиеся обстоятельства в странах происхождения. Кроме того, с учетом потребности в индивидуальной оценке определенных обстоятельств дела и сложности такого решения, в передовой практике Государств не применяется какое бы то ни было фиксированное обозначение безопасности и его использование для отказа в

¹⁵ Руководство УВКБ ООН, параграф 205.

доступе к процедурам. Скорее, любое предположение о безопасности основывается на точной, беспристрастной и актуальной информации и допускает заявителя к обычным процедурам в сфере убежища, с тем, чтобы он (или она) получили реальную возможность опровергнуть любое общее предположение о безопасности, на основе его/ее специфических обстоятельств.

40. Было предложено разработать региональный или международный подход к расследованию заявлений о предоставлении убежища, который интегрировал бы понятие безопасной страны происхождения, и позволил бы рассматривать заявления по значительно ускоренной процедуре, если они исходят от лиц, выезжающих из стран, входящих в перечень. Такое предложение может, конечно же, быть изучено. Может оказаться необходимым, однако, решить вопрос о соответствующих критериях, используемых для определения безопасности и прозрачности соответствующей процедуры. Кроме того, Конвенция 1951 года не может толковаться никоим образом как потворствующая отказу в статусе беженца из-за гражданства или этнического происхождения. Фактически, необходимо вспомнить, что Конвенция предусматривает позитивное присвоение статуса из-за обоснованных опасений преследования по причинам расы или национальности. Для поддержания объективной основы Конвенции 1951 года, настоятельно необходимо, чтобы лицо, ищущее убежища, было допущено к процедуре убежища и имело реальную возможность опровергнуть общее предположение о безопасности в его/ее отдельном случае. Рассмотрение такого механизма, кроме того, должно принимать в рассмотрение тот факт, что общий перечень стран не показал способности достаточного реагирования на реальные проблемы защиты в отдельных случаях, и связан с потенциальными политическими осложнениями.

D. Обжалование

41. Процедуры, установленные в большинстве Государств, признают, что стандарты надлежащих правовых процедур требуют наличия механизма обжалования или пересмотра для обеспечения объективного функционирования процедур убежища, хотя характер обжалования или пересмотра может меняться в весьма широких пределах в зависимости от стандартов административного права, применимых в стране. По обычным процедурам принятия решений, практика Государств в общем случае допускает обжалование или пересмотр в связи с соображениями фактического и правового характера. Кроме того, большинство юрисдикций допускает дальнейший судебный пересмотр, который решает лишь вопросы правового характера, и может быть ограничен требованием отъезда.

42. При недостатке ресурсов или оценке случаев по ускоренной процедуре, практика Государств имеет тенденцию к процессу обжалования в форме административного пересмотра, носящего более упрощенный характер. Например, некоторые государства отдают предпочтение определенным делам для обжалования, уменьшают количество членов коллегии, проводящей слушания по обжалованию, сокращают предельные сроки для подачи жалоб или ограничивают пересмотр для некоторых категорий случаев лишь пересмотром документации. В некоторых странах, процедуры определения допустимости не предусматривают права на обжалование против отказа на основании понятия "безопасная третья страна" или такое обжалование не имеет приостанавливающего действия для осуществления высылки. Для случаев, рассматриваемых по ускоренным процедурам, некоторые страны предоставляют только право подачи заявления о разрешении на пребывание на территории или на

границе во время рассмотрения жалобы.

43. Ключевой процедурной гарантией, происходящей из общего административного законодательства и настоятельно необходимой для выработки эффективного средства, стало рассмотрение жалоб органом власти, отличным и независимым от такового, принимающего первоначальное решение. Другие гарантии, имеющие особую важность для ускоренных процедур обжалования, при которых устанавливается лимит времени, в течение которого должна быть подана жалоба, включают меры по обеспечению того, чтобы лицо, ищущее убежища, незамедлительно получило доступ к юридической консультации, переводчикам и информации о процедурах, с тем, чтобы он (или она) получили, тем не менее, доступ к действенному средству пересмотра. Возможности органа власти по обжалованию или пересмотру получить личное впечатление о заявителе являются другой важной гарантией. Собеседование является менее настоятельно необходимым, если заявление предполагается явно необоснованным или явно неправомерным, и личное собеседование с полностью квалифицированным должностным лицом уже имело место. Другой широко признанной и настоятельно необходимой гарантией при обжаловании, применяемой на этапе определения допустимости, в ускоренной или обычной процедуре, является принципиальное наличие приостанавливающего действия до принятия окончательного решения об обжаловании.

V. РАСШИРЕНИЕ ПОНИМАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ В ЗАЩИТЕ

44. Определенные уязвимые лица, ищущие убежища, требуют особого внимания, понимания и сочувствия, особенно при установлении ускоренных или иным образом сокращенных процедур. Такие лица включают жертв пыток, жертв сексуального насилия, женщин (в некоторых обстоятельствах) и детей, в особенности несопровождаемых или безнадзорных детей, престарелых, лиц с психологическими нарушениями и лиц без гражданства. Некоторые государства разработали определенные процедуры и руководящие принципы для таких групп. Они могут быть с пользой воспроизведены в других странах.

45. Что касается женщин, ищущих убежища, важно, при их сопровождении родственниками-мужчинами, проинформировать их в частном порядке и в понятных им выражениях об их праве на подачу независимого заявления о предоставлении убежища на любом этапе, и о том, что им предоставлена возможность обращения за юридической консультацией перед подачей такого заявления. Женщины, ищущие убежища, должны, предпочтительно, получить возможность проведения собеседования квалифицированными интервьюерами и переводчиками — женщинами, и должны в любом случае проходить собеседование в обстановке, учитывающей гендерные различия. Если основной заявитель получает защиту, то другие члены семьи должны, в интересах единства семьи, получить тот же статус.¹⁶ Если основной заявитель лишается статуса, то члены семьи должны получить независимые решения по их заявлениям в отдельности.

46. Передовые методы в отношении несопровождаемых или безнадзорных детей строятся на следующих принципах. Соблюдение интересов ребенка является наивысшим приоритетом. Ребенку не должно быть отказано во въезде или возврате в пункт въезда, ребенок не должен подвергаться детальному собеседованию в пункте

¹⁶ Заключение №64 (XII) 1990, параграф (a)(iii) (A/AC.96/760, параграф 23 (a) (iii)); Заключение №88 (L) 1939, параграф b(iii) (A/AC.96/928, параграф 21).

въезда иммиграционными властями. Как только безнадзорный ребенок будет идентифицирован, должны быть назначены соответственно уполномоченные опекун или советник для содействия ему/ей на всех этапах. Собеседование должно проводиться специально обученным персоналом, а безнадзорные дети не должны задерживаться по причинам, связанным с иммиграцией.¹⁷

47. Целевое обучение может значительно расширить восприимчивость должностных лиц и их понимание юридических и процедурных вопросов постольку, поскольку они связаны с каждой из таких групп и их специфическими потребностями. Подобные руководящие принципы и обучение уместны и для других категорий, упомянутых выше.

VI. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЕДИНОЙ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА

48. Во многих случаях единая, объединенная процедура, в ходе которой оценивается соответствие лица, ищущего убежища, требованиям для предоставления статуса беженца или других дополнительных видов защиты, представляет собой наиболее точное и быстрое средство определения лица, испытывающего потребность в защите на международном уровне. Такая процедура может предложить более экономичный и менее фрагментированный подход, который может в конечном счете содействовать установлению более последовательной интерпретации потребностей в защите на международном уровне. Ключом к надежной системе убежища, защищающей беженцев и препятствующей лицам, не имеющим законных прав на предоставление убежища, является качественное принятие решений, осуществляемое быстро и с обеспечением исполнения, включая возвращение лиц, не испытывающих потребности в защите на международном уровне.

VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

49. В последние годы инициативы Государств по усовершенствованию работы системы убежища имеют тенденцию к установлению все более широкого разнообразия процедур и процессов. В настоящее время задача состоит в переориентации усилий для установления более четких и простых процедур, сосредоточенных на обеспеченном ресурсами, качественном первоначальном принятии решений с соответствующими гарантиями. Процедуры предоставления убежища, управляемые более быстрым, действенным и объективным образом в соответствии со стандартами международного законодательства о беженцах, внесут важный вклад в расширение возможности Государств по надлежащей обработке случаев прибытия неграждан.

50. Для достижения данной цели предлагается ввести национальное законодательство о процедурах убежища в странах, где оно еще не принято. Было бы также полезно, по мнению УВКБ ООН, чтобы Исполнительный комитет достиг соглашения по некоторым основным руководящим принципам, возможно, в форме Заключения о процедурах убежища. Такое Заключение должно основываться на существующих законениях, базирующихся на передовой практике Государств, и должно иметь

¹⁷ См., например, Совет Канады по иммиграции и беженцам, "Дети-беженцы как заявители; вопросы процедур и доказательств", 30 сентября 1996 года; УВКБ ООН, Руководящие принципы политики и процедуры в работе с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища, февраль 1997 года; Решение Совета от 26 июня 1997 года о несопровождаемых несовершеннолетних, являющихся гражданами третьих стран, Европейский Союз, Официальный бюллетень С 221, 19 июля 1997 года, стр. 23-7; Альянс "Спасите детей" в Европе/УВКБ ООН, "Программа по безнадзорным детям в Европе: Отчет о передовой практике", октябрь 2000 года.

целью предложение объединенной структуры, в рамках которой могут быть разработаны процедуры в сфере убежища, совместимые с национальными системами и соответствующие стандартам защиты беженцев на международном уровне. Следующий перечень передовой практики может составить полезную основу:

a) Все лица, ищущие убежища, безотносительно к способу, которым они прибыли в пределы юрисдикции Государства, должны получить доступ к справедливым, объективным и соответствующим характеру заявления процедурам принятия решения по их заявлениям.

b) Страны убежища, применяющие процедуры определения допустимости, могут вернуть беженцев в первую страну убежища, в которой было первоначально установлено, что такое лицо должно быть принято после возвращения и продолжит получать действенную защиту в такой стране.

c) Лицо, ищущее убежища, должно быть возвращено в третье государство, только если ответственность за оценку отдельных заявлений о предоставлении убежища фактически принимает на себя третья страна, если лицо, ищущее убежища, будет защищено от высылки и будет иметь возможность искать убежища и, в случае принятия положительного решения, получить убежище в соответствии с принятыми международными стандартами. Любые механизмы передачи обязанности оценки заявления о предоставлении убежища должны быть точно определены в законодательстве.

d) Ускоренные процедуры, при их использовании для принятия решений по явно обоснованным случаям, могут быть полезным инструментом управления делами для усовершенствования незамедлительного принятия решений. Они могут также быть полезны в случаях явного злоупотребления или необоснованности. Характеристики таких случаев должны быть точно определены, с тем, чтобы исключить решения, связанные с весьма сложными проблемами. Процедуры должны включать в себя соответствующие гарантии, в частности, допускать индивидуальную оценку ситуации, в которой обстоятельства могут измениться.

e) Единая процедура оценки заявлений всех лиц, ходатайствующих о статусе беженца или других дополнительных видах защиты, может, во многих случаях, обеспечить самые точные и быстрые средства определения лиц, испытывающих потребности в защите на международном уровне. В особенности в странах, где имеет место относительно небольшое количество заявлений о предоставлении убежища, единая, незамедлительная и эффективная базовая процедура принятия решения может стать наиболее действенным и наиболее уместным подходом.

f) Понятие безопасной страны происхождения может оказаться полезным в качестве инструмента управления делами в рамках процедуры предоставления убежища, например, для передачи заявлений по ускоренной процедуре или группам принятия решения со специфическим опытом по соответствующему региону. Может также иметь место доказательная функция, к примеру, приводящая к предположению о незаконности. Должно, однако, быть предусмотрено положение по оценке отдельных обстоятельств для каждого случая и возможности опровержения предположений о безопасности. Любая общая оценка безопасности для определенной страны должна быть произведена беспристрастным и прозрачным образом по точно

сформулированным и широко подтвержденным критериям.

g) На всех этапах процедуры, включая этап определения допустимости, лица, ищущие убежища, должны быть сориентированы и должны получить консультации по процедурам, наряду с доступом к юрисконсульту. При наличии бесплатной правовой помощи лица, ищущие убежища, должны, в случае необходимости, иметь доступ к таковой. Они должны также иметь доступ к квалифицированным и беспристрастным переводчикам (в случае необходимости), и право на обращение в УВКБ ООН и признанные НПО, работающие в сотрудничестве с УВКБ ООН. Мандат УВКБ ООН требует, чтобы Управление имело незамедлительный и беспрепятственный доступ к лицам, ищущим убежища, и беженцам, где бы они ни находились.

h) При рассмотрении заявлений о предоставлении статуса беженца должно, прежде всего, учитываться личное собеседование, если возможно, с представителями компетентного органа, принимающими решение, а основу должна составлять полная оценка обстоятельств каждого случая. Лицо, ищущее убежища, должно иметь возможность представить доказательство относительно его/ее личных обстоятельств и положения в стране происхождения. В явно обоснованных случаях, собеседование не всегда является необходимым, при условии, что ожидается положительное решение.

i) Орган, ответственный за рассмотрение и принятие решений по заявлениям о предоставлении статуса беженца, прежде всего должен быть единым, центральным специализированным органом власти. Если первоначальное собеседование проводится должностным лицом на границе, то необходимо предусмотреть, чтобы заявитель не был отклонен и ему не было отказано в допуске без его обращения в центральный орган власти.

j) Лица, принимающие решения, должны иметь доступ к точной, беспристрастной и актуальной информации о стране происхождения из разнообразных источников в качестве ключевого средства принятия решений. Они должны быть обучены для приобретения соответствующих мультикультурных навыков проведения собеседования, иметь представление об использовании переводчиков, а также обладать необходимыми знаниями по вопросам беженцев и убежища.

k) Лица, ищущие убежища, обязаны сотрудничать с органами власти в стране убежища. Обязанность доказательства разделяется между такими лицами и Государством для подтверждения уязвимого положения лиц, ищущих убежища. Процедуры должны отражать оба данных фактора.

l) Недостаток соответствующей документации или использование фальшивых документов не должны сами по себе делать заявление вводящим в заблуждение или ложным. Если лицо, ищущее убежища, преднамеренно уничтожит документы, удостоверяющие личность и откажется от сотрудничества с органами власти, то это может уменьшить достоверность его/ее заявления и привести к направлению такого заявления по соответствующей ускоренной процедуре.

m) Процедура в сфере убежища должна на всех этапах соблюдать конфиденциальность всех аспектов заявления о предоставлении убежища, включая тот факт, что лицо, ищущее убежища, подало соответствующее ходатайство. Стране происхождения не должна предоставляться никакая информация по заявлению о предоставлении убежища.

n) Необходимо обеспечить специальные процедуры и обучение, обеспечивающие восприимчивую и гибкую обработку заявлений, связанных с лицами, ищущими убежища, со специальными потребностями, включая жертв пыток или сексуального насилия. В отношении женщин и детей, такая процедура должна, в частности, принимать во внимание следующие соображения:

- Если женщины, ищущие убежища, сопровождаются родственниками-мужчинами, то они должны быть проинформированы в частном порядке и в понятных им выражениях об их праве на подачу независимого отдельного заявления о предоставлении убежища на любом этапе, причем им должна быть предоставлена возможность обращения за юридической консультацией перед подачей такого заявления. Женщинам, ищущим убежища, должна, предпочтительно, быть предоставлена возможность проведения собеседования квалифицированными интервьюерами и переводчиками (женщинами); при этом, в любом случае, собеседование должно проходить в обстановке, учитывающей гендерные различия.
- Для несопровождаемых или безнадзорных детей, соблюдение интересов ребенка является наивысшим приоритетом. Дети никогда не должны получать отказ во въезде или возврате в пункт въезда, и не должны подвергаться детальному собеседованию властями иммиграции в пункте въезда. Как только безнадзорный ребенок будет идентифицирован, соответственно уполномоченный опекун или советник должны быть назначены для содействия ему на всех этапах. Собеседования должны проводиться специально обученным персоналом, а безнадзорные дети никогда не должны задерживаться по причинам иммиграции.

o) Все заявители должны автоматически получать письменное решение по определению допустимости или непосредственно по их заявлениям. Если заявление будет отклонено или объявлено недопустимым, то решение должно быть аргументированным.

p) Все заявители должны иметь право на независимое обжалование или пересмотр отрицательного решения, включая отрицательное решение при определении допустимости, хотя они могут быть упрощены в случае решения по определению допустимости или решения, принимаемого по ускоренным процедурам. Письмо об отклонении должно содержать информацию о праве лица, ищущего убежища, на обжалование, положения о процедуре обжалования и любые применимые предельные сроки. Лицо, ищущее убежища, должно иметь принципиальное право остаться на территории страны убежища и не должно быть выслано, выдворено или депортировано до принятия окончательного решения по делу или об обязанности дать оценку по делу.