

Распространение: ОБЩЕЕ HCR/GIP/15/11 24 июня 2015 г. Язык оригинала: АНГЛИЙСКИЙ

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ № 11:

Предоставление статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*)

УВКБ ООН разработало настоящие Рекомендации по международной защите в соответствии со своими полномочиями, закрепленными в Уставе Управления, и в соответствии со Статьей 35 Конвенции 1951 года о Статусе Беженцев и Статьей II Протокола 1967 года. Настоящие Рекомендации по международной защите дополняют «Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца» (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженца) (1979 г., переиздание – Женева 2011 г.), а также другие Рекомендации по международной защите.

Данные Рекомендации по международной защите разработаны на основе результатов широких консультаций с целью обеспечения толкования и пояснения правовых вопросов для правительств, практикующих юристов, лиц, принимающих решения по вопросам предоставления убежища, а также сотрудников УВКБ ООН, занимающихся определением статуса беженца в рамках своих полномочий и (или) консультирующих правительственные органы по вопросам применения подхода предоставления статуса беженца/убежища по групповому определению/групповым признакам (*prima facie*).

«Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев» и «Тематические рекомендации по международной защите» можно найти по адресу:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

Приглашения к общественному обсуждению будущих тематических рекомендаций будут опубликованы по адресу:

<http://www.unhcr.org/544f59896.html>.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Подход на основании группового определения/ групповых признаков (*prima facie*) означает признание государством или УВКБ ООН статуса беженца на основании очевидных и объективных обстоятельств, имеющих место в стране происхождения или, в случае лиц без гражданства, обращающихся за статусом беженца - в стране их предшествующего постоянного проживания¹. Подход на основании группового определения/групповых признаков (*prima facie*) означает, что лица, спасающиеся бегством от подобных обстоятельств, подвергаются опасности, наличие которой наделяет их статусом беженца в рамках имеющегося определения².

2. Хотя подход на основании группового определения/групповых признаков может применяться в рамках процедур индивидуального определения статуса беженца (см. Часть III. D настоящих Рекомендаций по международной защите), он чаще используется в групповых ситуациях, например, когда индивидуальное определение статуса является нецелесообразным, невозможным или излишним в крупномасштабных ситуациях. Подход на основании группового определения/групповых признаков (*prima facie*) также может использоваться в других случаях группового бегства, например, когда необходимость предоставления статуса беженца очевидна с учётом характера группы лиц, находящихся в сходной ситуации.

3. Предоставление статуса беженца на основании группового определения/групповых признаков (*prima facie*) используется в качестве стандартной практики как государствами, так и УВКБ ООН, уже на протяжении 60 лет. Несмотря на свою распространенность и тот факт, что большинство беженцев в мире получают свой статус на основании группового подхода/ групповых признаков (*prima facie*)³, отсутствуют достаточно четко сформулированные и единообразные стандарты и практики. Настоящие Рекомендации по международной защите разъясняют правовую основу, а также процедурные и доказательные аспекты применения подхода на основании группового определения/групповых признаков (*prima facie*). Рекомендации по международной защите прописывают стандарты общего применения этого подхода государствами и УВКБ ООН, а также содержат информацию о тех стандартах, которые подлежат применению только государствами (в частности, правовых документах). В Рекомендациях по международной защите акцент делается, главным образом, на групповом определении, хотя рассматривается и вопрос о том, как этот подход может быть применён в рамках индивидуальных процедур (см. Часть III, D).

A. Определение и описание термина

4. Вообще, термин «*prima facie*» буквально означает «на первый взгляд»⁴ или «по первой видимости»⁵. «Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца» описывает групповое определение на основании групповых признаков следующим образом:

¹ UNHCR, "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework" [УВКБ ООН, «Защита беженцев в ситуации массового прибытия: общие принципы защиты»], 19 февраля 2001 г., EC/GC/01/4, <http://www.unhcr.org/3ae68f3c24.html>, параграф 6.

² Ivor C. Jackson, "The Refugee Concept in Group Situations" (Martinus Nijhoff, 1999) [Айвор Джексон «Концепция беженца в групповых ситуациях»], стр. 3.

³ По данным УВКБ, в 2012 г., 1 121 952 беженцев получили свой статус на групповой основе, а 239 864 получили статус беженца на индивидуальной основе. Ко всем беженцам, получившим свой статус на групповой основе, применялся подход на основании первых признаков (*prima facie*).

⁴ На основании латинского выражения. «Случай, в котором имеются свидетельства, достаточные для обоснования выдвинутого утверждения, и остающиеся в силе, пока не появятся свидетельства обратного»: *Osborn's Concise Law Dictionary* (10th edition, Thomson Sweet & Maxwell, 2005).

⁵ The Oxford English Dictionary, [Оксфордский словарь английского языка, 1-е издание 1933 г., переиздание 1978 г., онлайн-версия], <http://www.oed.com/view/Entry/151264?redirectedFrom=prima+facie#eid>.

[возникают ситуации, когда под давлением обстоятельств перемещаются целые группы людей, каждый член которых может индивидуально рассматриваться как беженец. В таких ситуациях возникает необходимость оказания чрезвычайно срочной помощи, и невозможно по чисто практическим причинам проводить индивидуальное определение статуса беженца для каждого члена группы. Поэтому был найден выход в виде так называемого «группового определения» статуса беженцев, в соответствии с которым каждый член группы рассматривается *prima facie* (т.е. при отсутствии очевидности обратного) как беженец⁶.

5. Статус беженца может предоставляться на основании группового подхода/групповых признаков в соответствии с любым применяемым определением беженца, в том числе:

- Статья 1A(2) Конвенции 1951 г. и (или) Протокола 1967, касающихся статуса беженца (далее «Конвенция 1951 г.»)⁷;
- Одно из определений из региональных документов касательно беженцев⁸;
- Устав УВКБ ООН и мандат в отношении беженцев, разработанный по распоряжению Генеральной Ассамблеи ООН⁹.

Региональные определения понятия беженец были разработаны, в частности, в ответ на массовые потоки прибывающих лиц, спасающихся бегством от объективных обстоятельств таких как: конфликты, оккупация, массовые нарушения прав человека, всеобщее насилие или же события, серьезно нарушающие общественный порядок, что, таким образом, что в свою очередь позволяет выделить отличительные признаки для группового определения статуса. Хотя определение статуса беженца на основании группового подхода обычно связывают с процедурой определения в рамках «1969 Конвенции, регулирующей определённые аспекты проблем беженцев в Африке» Организации африканского единства (далее «Конвенция ОАЕ»)¹⁰, данный подход не считается применимым только в Африке. Какой бы юридический инструмент не применялся, оценка основывается на очевидной и объективной ситуации в стране происхождения или в стране предшествующего постоянного проживания, относящихся к применимому определению беженца (II. А).

6. Подход на основании группового определения/групповых признаков применяется только в случаях предоставления статуса беженца. Решения относительно отказа в таком статусе требуют индивидуальной оценки.

В. Статус беженца и применимые права

7. Каждый беженец, получивший свой статус на основании группового подхода/групповых признаков, наделяется всеми привилегиями, предусмотренными для такого статуса в стране, в которой такое признание было осуществлено, и пользуется правами, оговоренными в соответствующих конвенциях и документах. Статус беженца,

⁶ УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев), 1 декабря 2013 г., HCR/IP/4/ENG/REV.3a/Add.1, <http://www.refworld.org.ru/docid/537f597c4.html>, (далее «Руководство УВКБ ООН»), параграф 44.

⁷ Признание статуса на основе первых признаков также может применяться к палестинским беженцам, согласно Статье 1D Конвенции 1951 г. в случае прекращения защиты или помощи со стороны БАПОР.

⁸ См. например, расширенное региональное определение беженца в: Организация африканского единства, «Конвенция, регулирующая определённые аспекты проблемы беженцев в Африке», 10 сентября 1969 г. (далее «Конвенция ОАЕ»), Статья 1(2); «Картахенская декларация о беженцах», принятая на Коллоквиуме по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, 22 ноября 1984 г. (далее «Картахенская декларация»), Заключение III(3).

⁹ УВКБ ООН, «Замечания о мандате Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Управления», октябрь 2013, стр. 3, в которых мандат УВКБ ООН в отношении беженцев определяется как «охватывающий всех лиц, оказавшихся за пределами их стран происхождения по причинам преследования, конфликтов, генерализованного насилия или других обстоятельств, которые серьезно нарушают общественный порядок, и, следовательно, нуждающихся в международной защите».

¹⁰ Конвенция ОАЕ, Статья 1.

предоставленный на основании группового подхода/групповых признаков, не следует путать с промежуточным или временным статусом, требующим последующего подтверждения. Если статус беженца определяется на основании групповых признаков, данный статус остаётся в силе в соответствующей стране, пока не появились условия для прекращения действия такого статуса¹¹, либо же пока этот статус не был аннулирован¹² или отменен иным образом¹³.

8. Беженцы, получившие свой статус на основании группового подхода (*prima facie*), должны быть проинформированы соответствующим образом и должны получить документы, подтверждающие этот статус¹⁴.

С. Практическое использование и ситуации, когда подход на основании группового определения является целесообразным

9. Подход на основании группового определения (*prima facie*), в частности, целесообразен в ситуациях массового прибытия беженцев. Ситуации массового прибытия характеризуются пересечением международной границы лицами, нуждающимися в международной защите, в таких количествах и с такой скоростью, что индивидуальное определение статуса становится практически неосуществимым¹⁵. Подход на основании группового определения (*prima facie*) также может оказаться целесообразным в отношении групп лиц, находящихся в аналогичной ситуации, прибытие которых не является общим массовым, но которые разделяют явную и общую опасность. К числу характеристик для лиц, находящихся в сходных обстоятельствах, может относиться их этническая принадлежность, место предшествующего постоянного проживания, религия, пол, политические убеждения, возраст, либо же сочетание подобных характеристик, которые подвергают их риску. Подход на основании группового определения/групповых признаков (*prima facie*) может использоваться в городских и сельских условиях, в лагерях, а также в поселениях за пределами лагерей.

10. Подход на основании групповых признаков/группового определения (*prima facie*) может оказаться нецелесообразным в перечисленных выше обстоятельствах, с учётом требований безопасности, юридических факторов или практических соображений. Альтернативные меры защиты могут оказаться более подходящими в таких ситуациях, такие как, например, проведение процедуры проверки или других процедур (например, предоставление временной защиты), а также, в некоторых обстоятельствах, проведение процедуры индивидуального определения статуса¹⁶.

¹¹ См. УВКБ ООН, «Положения о прекращении статуса беженца: Руководство по их применению», 26 апреля 1999 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f68d2.html>, параграф 2, и УВКБ ООН: «Рекомендации по международной защите № 3: Прекращение статуса беженца в соответствии с пунктами 5 и 6 статьи 1С Конвенции о статусе беженцев 1951 года («Рекомендации о прекращении»», 10 февраля 2003 г., HCR/GIP/03/03, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f68c0.html> (далее «УВКБ ООН, «Положения о прекращении»», параграф 1.

¹² См. УВКБ ООН «Комментарий по вопросу о лишении статуса беженца», 22 ноября 2004 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/4ac37c482.html> (далее «УВКБ ООН «Замечание об аннулировании»», параграф 1 (i).

¹³ См. УВКБ ООН «Рекомендации по международной защите № 5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 года», 4 сентября 2003 г., HCR/GIP/03/05, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6a85.html> (далее «УВКБ ООН, Статья 1F Рекомендации по исключению»), параграф 6.

¹⁴ Исполнительный комитет УВКБ ООН (далее «Исполком»), Заключение № 8 (XXVIII): Определение статуса беженца), 12 октября 1977 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/524146bb4.html>, para (v).

¹⁵ UNHCR, "Guidelines on the Application in Mass Influx Situations of the Exclusion Clauses of Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees" [УВКБ ООН/Руководящие принципы по применению в ситуациях массового наплыва условий исключения Статьи 1F Конвенции 1951 г., относящейся к статусу беженца], 7 февраля 2006 г., <http://www.refworld.org/docid/43f48c0b4.html> (далее «УВКБ ООН, Руководящие принципы по условиям исключения в случаях массового прибытия»), параграф 1.

«Крупномасштабные миграции» или «крупномасштабные прибытия» являются предпочтительными терминами в рамках этих Руководящих принципов, хотя можно заметить, что в других Руководящих принципах применяются и другие термины, такие как «массовый наплыв». Не существует научных критериев, позволяющих оценить то или иное событие как «крупномасштабную миграцию» или «крупномасштабное прибытие». Подобное обозначение применяется по усмотрению государства прибытия, с учётом таких факторов как возможности регистрации, обработки, оказания помощи, а также с учётом скорости и дневных или месячных темпов прибытия.

¹⁶ Любая альтернативная мера защиты применяется без ущерба для режима защиты, устанавливаемого Конвенцией 1951 года или другими правовыми инструментами, участником которых является государство. См. II. Е по поводу временной защиты или возможностей временного проживания.

II. ПРЕДМЕТНЫЙ АНАЛИЗ

А. Очевидные и объективные обстоятельства

13. Определение на основании группового подхода/групповых признаков основывается на очевидных и объективных обстоятельствах в стране происхождения или в стране предшествующего постоянного проживания, оцененных с учётом оснований, содержащихся в определении беженца, применимого в данной ситуации.

14. При определении подходящего инструмента для определения статуса беженца на основании группового подхода/групповых признаков следует, в первую очередь, рассматривать в качестве универсальных правовых инструментов критерии Конвенции 1951 г., если не существует веских причин для применения иного подхода¹⁷.

15. Если существуют свидетельства преследования в отношении целой группы по причинам, содержащимся в определении беженца в Конвенции 1951 года, статус беженца предоставляется также на основании Конвенции 1951 г. Индивидуальная оценка элемента опасений, как правило, является излишней, поскольку она, очевидно, вытекает из события или ситуации, повлекших за собой бегство.

16. Что касается региональных определений беженцев, лица могут альтернативно или дополнительно признаваться беженцами в рамках расширенных определений беженцев, содержащихся в Конвенции ОАЕ или в Картахенской Декларации¹⁸. В таких случаях государства обычно руководствуются характером ситуации, «порождающей беженцев», и применяют подход на основании группового определения/групповых признаков.

17. Информация о стране происхождения играет важную роль при определении очевидных обстоятельств, обосновывающих решение о предоставлении статуса беженца на основе группового подхода/групповых признаков¹⁹. Эта информация должна быть целевой, актуальной и полученной из достоверных источников. В то же время, сложный характер событий в стране исхода или стране предшествующего постоянного проживания может привести, в особенности изначально, к появлению недостаточной или противоречивой информации. С учётом своего мандата на международную защиту, включая наблюдательные функции, присутствие и осуществление деятельности на местах, УВКБ ООН часто получает информацию из первых рук о причинах и мотивах бегства²⁰. УВКБ ООН издавна в данных ситуациях рекомендует правительствам применять подход на основании группового определения/групповых признаков. Если информация носит неопределённый характер или ситуация быстро меняется, на ранних этапах может оказаться целесообразным до начала применения подхода на основании группового определения/групповых признаков, применять другие меры защиты (такие как временная защита, см. II. Е. ниже).

¹⁷ См. UNHCR, "Summary Conclusions on International Protection of Persons Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence" [УВКБ ООН, «Итоговое заключение по поводу международной защиты лиц, спасающихся от вооруженных конфликтов или других ситуаций насилия»], Круглый стол, 13 и 14 сентября 2012 г., Кейптаун, ЮАР, 20 декабря 2012 г., параграф 6, <http://www.refworld.org/docid/50d32e5e2.html>. В итоговом заключении было отмечено, что некоторые государства применяют последовательный подход, при котором оценка на основании критериев определения беженцев, оговариваемых Конвенцией 1951 года, предшествует применению каких-либо расширенных определений; другие государства применяют подход с точки зрения «характера бегства», при котором преобладающая ситуация в стране происхождения (например, вооруженный конфликт) влечёт за собой в первую очередь использование расширенных определений, а не определения беженца на основании Конвенции 1951 г.; другие ситуации требуют применения прагматического подхода, при котором расширенные определения используются по соображениям эффективности и удобства (параграф 31).

¹⁸ См. параграф 5 настоящих «Рекомендаций по международной защите».

¹⁹ См. в целом, UNHCR, "Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation" [УВКБ ООН, «Информация о стране происхождения: к совершенствованию международного сотрудничества»], февраль 2004 г., <http://www.refworld.org/docid/403b2522a.html>, параграф 14.

²⁰ См. UNHCR, "Note on the Mandate" [УВКБ ООН, «Замечание по поводу мандата»].

В. Свидетельства обратного

18. Подход на основании группового определения/групповых признаков, в случае принятия решения об его использовании, применяется ко всем лицам, принадлежащим к данной группе, если нет свидетельств обратного о непринадлежности данных лиц к указанной группе. Свидетельство обратного – это информация в отношении того или иного лица, которая указывает на то, что он/она не может считаться беженцем, поскольку не является членом установленной группы или поскольку, несмотря на принадлежность к этой группе, не может считаться беженцем по иным причинам (например, применение положений об исключении).

Примеры свидетельства обратного включают, но не ограничиваются информацией в отношении лица, претендующего на статус беженца, если лицо:

- i. прибыло не из указанной страны происхождения или страны предшествующего постоянного проживания, либо же не обладает признаками, характеризующими данную группу лиц;
- ii. не покинуло страну в определённый период времени;
- iii. покинуло страну по причинам, не подпадающим под защиту и не относящимся к соответствующей ситуации, а также не имеет оснований быть признанным беженцем на месте (*sur place*);
- iv. проживает/проживало в стране убежища и признаётся соответствующими органами в качестве лица, имеющего права и обязанности, вытекающие из гражданства этой страны (Статья 1Е, Конвенция 1951 г.)²¹;
- v. подпадает под действие положений об исключении Статьи 1F Конвенции 1951 г. или соответствующих региональных инструментов²².

20. Из соображений юридической определённости, свидетельства обратного должны записываться и оцениваться непосредственно по прибытии. Такая информация может выявляться, например, в ходе регистрации (см. III. В. ниже). Если в ходе регистрации было выявлено свидетельство обратного, может возникнуть необходимость разработки и применения определенных процедур и механизмов работы с данными делами (см. III, В. ниже). Как отмечалось выше в параграфе 6, подход на основании группового определения/групповых признаков применяется только для признания статуса беженца. Решения об отказе в предоставлении статуса беженца требуют индивидуальной оценки.

21. Свидетельства обратного, которые уже существовали в момент признания, в некоторых случаях выявляются только после признания, и в этом случае инициируется процедура аннулирования статуса беженца²³.

С. Работа с комбатантами или вооружёнными лицами

22. С учётом гражданского и гуманитарного характера убежища, комбатанты и другие вооружённые лица не подпадают под международную защиту, пока не установлено, что они действительно и на постоянной основе прекратили участвовать в боевых или вооружённых действиях²⁴. В контексте крупномасштабных миграций в результате вооружённых конфликтов, комбатанты и другие вооружённые лица должны выявляться

²¹ УВКБ ООН, «Комментарий УВКБ ООН о толковании статьи 1 Е Конвенции 1951 года о статусе беженцев», март 2009 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/551901c64.html>.

²² УВКБ ООН, «Статья 1F Рекомендаций по исключению».

²³ См. УВКБ ООН, «Комментарий по вопросу о лишении статуса беженца».

²⁴ Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 94 (LIII): По вопросу о гражданском и гуманитарном характере убежища, 8 октября 2002 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/52454ec54.html>, пара. (с)(vii) (далее «Исполком: заключение № 94»).

и отделяться на самом раннем этапе от гражданских лиц с использованием механизма тщательной проверки²⁵. Даже если они действительно и на постоянной основе прекратили участие в боевых или вооруженных действиях и, таким образом, получили право претендовать на статус беженца, требуется всеобъемлющее индивидуальное изучение их обращений на получение такого статуса (в частности, в связи с возможным участием в действиях, подпадающих под применение положений об исключении).²⁶

23. В отношении детей, ранее принимавших участие в боевых действиях, необходимо установить специальные процедуры²⁷.

24. Члены семьи комбатантов из числа гражданского населения в индивидуальных случаях могут получить статус беженца на основании группового подхода/ групповых признаков при отсутствии свидетельств обратного²⁸.

D. Ходатайства о признании «на месте» (*sur place*)

25. Лица, покинувшие свою страну происхождения или предшествующего постоянного местожительства до возникновения ситуации/события, повлекшего применение подхода на основании группового определения/групповых признаков, также могут претендовать на получение статуса беженца на основании группового определения²⁹. Если он/она проживал в стране убежища, и компетентными органами за ними признаны права и обязанности, вытекающие из гражданства этой страны, может быть применена Статья 1Е Конвенции 1951 года (см. параграф 19).

Е. Взаимосвязь с временной защитой или статусом временного пребывания

26. Статус беженца на основании группового подхода/групповых признаков следует отличать от форм временной защиты и статуса временного пребывания. Данные меры имеют давнюю историю применения в качестве неотложной меры в ответ на крупномасштабные перемещения лиц, нуждающихся в международной защите, и предполагают предоставление защиты от принудительного возвращения (*refoulement*) и должное обращение в соответствии с международными стандартами в области прав человек³⁰. Эти меры не призваны заменить существующие механизмы защиты (в частности, предоставление статуса беженца на основании группового определения/групповых признаков, и, как правило, чаще применяются в странах, не являющихся участниками Конвенции или же в качестве регионального подхода к кризисным ситуациям, происходящим в регионах государств, которые в основном не являются участниками соответствующих международных и региональных документов в отношении беженцев³¹.

²⁵ Там же, параграф (с)(iii).

²⁶ УВКБ ООН «Статья 1F Рекомендации по исключению», параграф 15; новая формулировка в UNHCR, "Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum" [УВКБ ООН, «Рабочие руководящие принципы по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища»], сентябрь 2006 г., <http://www.refworld.org/docid/452b9bca2.html>, стр. 33 (далее «УВКБ ООН, «Рабочие руководящие принципы по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища»).

²⁷ UNHCR, "Operational Guidelines on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum" [УВКБ ООН, «Рабочие руководящие принципы по поддержанию гражданского и гуманитарного характера убежища»], Часть 2J; УВКБ ООН «Рекомендации по международной защите № 8: Обращения детей за предоставлением убежища в соответствии со статьями 1 А(2) и 1 F Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года, касающихся статуса беженцев», 22 декабря 2009 г., HCR/GIP/09/08, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6a60.html>, параграф 51; УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите № 10: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с военной службой в контексте ст. 1А(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и (или) Протокола к ней 1967 г.», 3 декабря 2013 г., HCR/GIP/13/10/Соп.1, <http://www.refworld.org.ru/docid/533a78134.html>, параграфы. 12, 37-41.

²⁸ Исполком, Заключение № 94, параграф (с)(vi).

²⁹ УВКБ ООН, «Руководство», параграфы 94-96.

³⁰ УВКБ ООН, «Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания», февраль 2014 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/5347ac894.html>.

Рекомендации определяют четыре ситуации, в которых может оказаться целесообразным применение временной защиты или возможностей проживания, параграф 9: (i) крупномасштабное прибытие просителей убежища или другие аналогичные гуманитарные кризисы; (ii) сложное или смешанное массовое пересечение границ, включая прибытие на лодках и случаи спасения на водах; (iii) изменчивые и переходные ситуации; или (iv) другие исключительные и временные условия в стране происхождения, требующие международной защиты и исключающие безопасное и достойное возвращение.

³¹ УВКБ ООН, «Руководящие принципы временной защиты или возможностей временного проживания», параграфы 3 и 8.

27. В некоторых ситуациях, может быть целесообразным применить временную защиту или статус временного пребывания в качестве меры, предваряющей подход на основании группового определения/групповых признаков, или, по окончании его применения, даже в государствах, являющихся участниками соответствующих правовых документов. В переходных или быстро меняющихся обстоятельствах, в частности, в начале кризиса, когда точная причина или характер миграций неясен, и, следовательно, решение о признании на основании группового подхода/групповых признаков не может быть применено немедленно. Либо же, по окончании кризиса, когда причины текущих возвращений может потребовать более глубокой оценки, применение временной защиты или статуса временного пребывания могут оказаться целесообразной мерой реагирования³².

Ф. Положения о прекращении

28. В то время как Статьи 1С(1)-(4) применяются на основании собственных действий индивидов, условия «прекращения обстоятельств» Статьи 1С(5)-(6) Конвенции 1951 г. («общее прекращение») широко используются государствами применительно к беженцам, получившим свой статус на основании группового подхода/групповых признаков³³. В последнем случае, несмотря на то, что все лица, признанные беженцами и подпадающие под действие заявления об общем прекращении обстоятельств, автоматически теряют статус беженца с момента вступления такого заявления в силу, необходимо предусмотреть, чтобы до даты вступления этого заявления в силу, данным лицам была предоставлена возможность подать заявку на исключение из-под действия условия о прекращении обстоятельств («процедура исключения»). Даже если общие обстоятельства для предоставления статуса беженца прекращают свое существование, некоторые беженцы могут и далее испытывать обоснованные опасения преследований, относящиеся к их опыту в прошлом или новым обстоятельствам, или же иметь серьезные основания с учётом преследований в прошлом, и далее нуждаться в международной защите.³⁴

III. ПРОЦЕДУРНЫЕ И ДОКАЗАТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

29. Решение о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков основывается на оценке со стороны компетентных органов страны убежища, либо же со стороны УВКБ ООН, на основании его мандата о том, что существуют очевидные и объективные обстоятельства в стране происхождения или предшествующего постоянного проживания, вынуждающие тех или иных лиц покинуть эту страну (или оставаться за её пределами), отвечающие критериям, отвечающим применимому определению беженца. Стандартной практикой является консультации с УВКБ ООН в начале и по окончании применения этой процедуры для выработки согласованных подходов на региональном уровне.

А. Принятие решений, регулируемых законодательством

30. Решение о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков принимается в соответствии с национальным законодательством. Различные

³² Там же, параграф 9(iii)

³³ УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите о прекращении статуса беженцев», параграф 23.

³⁴ UNHCR, "Guidelines on Exemption Procedures in respect of Cessation Declarations" [УВКБ ООН, «Руководящие принципы по процедурам исключения в отношении деклараций о прекращении»], декабрь 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4eef5c3a2.html>.

государства применяют различные механизмы для предоставления статуса беженца по данным основаниям (чаще всего это решение исполнительного органа, в частности, соответствующего министерства, президента или кабинета министров). Кроме того, такое решение может приниматься парламентом или административным органом по делам беженцев в стране убежища, ответственным за предоставление статуса беженца. В каждом случае соответствующий орган должен иметь законные полномочия для принятия такого решения. Решение может принимать форму опубликованного заявления, декрета или указа (в тексте здесь и далее «решение»)³⁵.

31. В решении, как правило, будут оговариваться следующие моменты:

i. применимое национальное законодательство, которое предоставляет полномочия для объявления о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков;

ii. ссылки на Конвенцию 1951 года или региональный правовой инструмент, согласно которому предоставляется статус беженца, а также права и обязанности, предоставляемые по данному статусу;

iii. описание событий/обстоятельств в стране происхождения или предшествующего постоянного проживания, лежащих в основе решения, или же характеристики группы заявителей, к которым применяется подход;

iv. периодический мониторинг и формы прекращения действия данного статуса.

32. Примеры решений, охватывающих две типовые ситуации, описанные в параграфах 9 и 10, прилагаются в форме Приложений А и В к настоящими Рекомендациями по международной защите.

33. В соответствии со своим мандатом, УВКБ ООН имеет полномочия объявлять лиц беженцами, на основании группового подхода/групповых признаков. Государства обязаны сотрудничать с УВКБ ООН при реализации своих функций по предоставлению международной защиты и поиску решений вместе с правительствами и другими заинтересованными сторонами в отношении беженцев³⁶.

В. Идентификация и регистрация

34. Регистрационные процедуры являются ключом к применению подхода на основании группового определения/групповых признаков и основным способом для идентификации заявителей в рамках групповой обработки³⁷. Регистрационные процедуры нацелены на обеспечение надлежащей идентификации лиц, нуждающихся в получении статуса беженца на основании группового подхода/групповых признаков, а также на выявление лиц, дела которых нуждаются в более тщательном изучении. Хотя вид и объем

³⁵ Исполнительные органы иногда принимали решение признавать статус беженца на основании первых признаков, не издавая формального и, вместо этого, информируя УВКБ ООН о таком решении посредством письма. Хотя УВКБ ООН приветствует формальное извещение о принятии решения о признании статуса на основании первых признаков, такое извещение должно служить лишь дополнением к более формальным процедурам, описанным в тексте в параграфах 30-31.

³⁶ УВКБ ООН, «Примечание относительно мандата Верховного комиссара ООН по делам беженцев и его Управления», параграфы 3-4. См. Конвенцию 1951 г., Статья 35; Протокол 1967 г., Статья II, Картахенскую декларацию, Заключение II(2); Конвенцию ОАЕ, Статья VIII(1); а также Договор о функционировании Европейского Союза, 13 декабря 2007 г., «Официальный журнал» С 115/47 от 9.05.2008, Статья 78 (1) согласно общей ссылке на Конвенцию 1951 г.; Декларацию 17 Амстердамского договора, Декларацию о Статье 73к Договора об учреждении Европейского Сообщества, «Официальный журнал» С 340/134 от 10.11.1997; Директива Европейского Совета 2005/85/ЕС о минимальных стандартах в процедурах государств-членов в отношении предоставления и отзыва статуса беженца, «Официальный журнал» L 326/13 от 13.12.2005, Статья 21.

³⁷ См. Исполнительный комитет УВКБ ООН, «Заключение № 91 (LII): Регистрация беженцев и лиц, ищущих убежища», 5 октября 2001 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/52454b9b4.html>, параграф (a).

собираемых данных будут различаться в зависимости от ситуации³⁸, целью регистрации в рамках применения подхода на основании группового определения/групповых признаков является получение достаточной информации о лице и членах его/её семьи для определения принадлежности к выделяемой группе. Процедура регистрации должна включать вопросы, позволяющие выявить свидетельства обратного, в том числе, заявителей, потенциально подпадающих под положения об исключении³⁹. Регистрация должна осуществляться по мере возможности в кратчайшие сроки после прибытия⁴⁰.

35. Если имеются признаки свидетельства обратного, данных лиц необходимо направить на прохождение более тщательной процедуры регистрации с целью сбора более полной информации. Если вопросы остаются, лицо следует направить на прохождение стандартной процедуры определения статуса беженца с целью оценки индивидуальных аспектов, таких как степень достоверности заявления и (или) наличие оснований для применения положений об исключении. В случае если стандартные процедуры определения статуса не применяются, оценка свидетельств обратного может быть отложена (при этом информация должна быть надлежащим образом сохранена в регистрационной системе). Это облегчит проверку обоснованности необходимости предоставления статуса беженца или принятие решения об отказе на более позднем этапе, когда станет возможным или целесообразным индивидуальное рассмотрение обстоятельств дела⁴¹. В данный период лицу же могут быть предоставлены альтернативные формы пребывания.

С. Решение об окончании применения подхода на основании группового определения/групповых признаков и обращении к индивидуальной процедуре определения статуса

36. Подход на основании группового определения/групповых признаков остаётся целесообразным, пока очевидные обстоятельства, преобладающие в стране происхождения или предшествующего постоянного проживания, продолжают оправдывать применение группового подхода к определению статуса беженца. Решение о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков, таким образом, подлежит периодическому пересмотру на предмет обоснованности в текущих условиях. Подобным образом, характеристики групп заявителей и причины для бегства могут постоянно контролироваться при проведении процедуры регистрации.

37. При изменении обстоятельств необходимо тщательно рассматривать возможность прекращения применения подхода на основании группового определения/групповых признаков. Необходимость в подобных проверках должна определяться в соответствии с ситуацией в стране происхождения, а также с учётом требований стабильности и согласованности процедур по определению статуса беженца⁴².

38. Как и в случае принятия решения о предоставлении статуса беженца на основании группового подхода/групповых признаков, решение об окончании применения подобного подхода находится в компетенции соответствующих государственных органов страны убежища. Уведомление об окончании применения подхода на основании группового

³⁸ UNHCR, "Handbook for Registration" [УВКБ ООН, «Руководство по регистрации»], сентябрь 2003 г., <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>, стр. 21, 30, 32, 41 и 53 (далее УВКБ ООН «Руководство по регистрации»); Регистрация – это систематический метод идентификации, записи, проверки, обновления и администрирования информации в отношении лиц с целью их защиты, документирования и предоставления им помощи (если и когда это необходимо). Регистрация также является начальным и фундаментальным шагом при поиске надёжных решений.

³⁹ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите № 11: Предоставление статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*)», параграфы 51-53. См II. В настоящих Рекомендациях.

⁴⁰ UNHCR, "Handbook for Registration", [УВКБ ООН, «Руководство по регистрации»], стр. 7.

⁴¹ См. УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите № 11: Предоставление статуса беженца по групповому подходу/групповым признакам (*prima facie*)», параграфы 54-55.

⁴² Исполнительный комитет УВКБ ООН, Заключение № 12 (XXIX): Экстерриториальное действие определения статуса беженца, 17 октября 1978 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/524291f64.html>, параграф (b).

подхода/групповых признаков осуществляется тем же способом (т.е. посредством заявления, декрета или указа), каким было сообщено о принятии решения о применении этого подхода, с указанием даты окончания. Такое решение должно содержать четкое указание (при этом требуется оповещение заинтересованных лиц и общественности о таком указании), что окончание применения подхода на основании группового определения/групповых признаков не затрагивает тех лиц, которые уже получили статус беженца в рамках этого подхода (такой статус может быть отменён только в соответствии со Статьёй 1С Конвенции 1951 года, см. II. F). Равным образом, такое решение не влияет на право лиц, ищущих убежища, ходатайствовать о предоставлении убежища на основании индивидуальных процедур. Окончание действия подхода на основании группового определения/групповых признаков свидетельствует о том, что система предоставления убежища вернулась в норму, и заявления о предоставлении убежища будут рассматриваться на основании индивидуальных процедур.

39. Пример решения об окончании применения подхода на основании группового подхода/групповых признаков можно найти в Приложении С.

D. Подход на основании группового определения/групповых признаков в рамках индивидуальных процедур

40. Хотя данные Рекомендации по международной защите делают акцент на применении группового подхода, некоторые государства применяют подход на основании группового определения в рамках индивидуальных процедур. В контексте индивидуальных процедур подход на основании группового определения/групповых признаков также может быть частью упрощенных или ускоренных процедур на основании явной обоснованности заявлений об убежище и презумпции применения положений о включении⁴³. Применение подхода на основании группового определения/групповых признаков в рамках индивидуальных процедур предоставляет претенденту «доказательное преимущество»⁴⁴ в форме признания определённых объективных фактов. Статус беженца будет предоставляться тем, кто может доказать свою принадлежность к оговоренной «группе лиц с определенными характеристиками» при отсутствии свидетельств обратного.

41. Применение подхода на основании группового определения/групповых признаков в рамках индивидуальных процедур имеет множество преимуществ, в том числе, с точки зрения объективности и эффективности. С точки зрения объективности, он позволяет сходным образом обрабатывать похожие заявления, поскольку лица, занимающиеся обработкой ходатайств, обязаны учитывать объективные факты, касающиеся ситуации в стране происхождения или предшествующего постоянного проживания. С точки зрения эффективности, подход в целом сокращает время на обработку ходатайств, поскольку лицо должно подтвердить лишь, что оно (i) является гражданином страны происхождения или, в случае лица без гражданства, постоянно проживало на ее территории ранее, (ii)

⁴³ Также такие в отношении таких процедуры используется термин «ускоренная позитивная обработка» или иные термины.

⁴⁴ Это доказательное преимущество было обозначено термином «документарное ухищрение» в Ж.-Ф. Дюрье «Многоликость принципа "Prima Facie": групповое свидетельство при определении статуса беженца» (2008) 25(2) *Refugee* 151.

принадлежит к определённой группе и (или) (iii) имеет отношение к определённому временному периоду рассматриваемого события или ситуации⁴⁵.

⁴⁵ УВКБ ООН, «Пояснительная записка о бремени и стандарте доказательства в заявлениях о предоставлении статуса беженца», 16 декабря 1998 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8d7284.html>, параграф 8.

Приложение А: Образец решения о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков в случае массового прибытия

Декларация о предоставлении статуса беженца на основании группового подхода/групповых признаков

ВО ИСПОЛНЕНИЕ полномочий, предоставляемых [национальным законодательством], [соответствующий орган] объявляет о следующем:

1. Начиная с [вставить дату], любое лицо, покинувшее [страна происхождения] и прибывшее в [страна убежища] в [дата] или в более позднюю дату в связи с [обстоятельства/событие] признаётся беженцем на основании группового определения/групповых признаков.
2. Любое лицо, прибывшее в [страна убежища] из [страна происхождения или, в случае претендентов на убежища без гражданства, страна предшествующего постоянного проживания] до [дата] и не способное или не желающее вернуться в [страну происхождения или предшествующего постоянного проживания] в связи с [обстоятельства/событие], также будет признано беженцем на основании группового подхода/групповых признаков (признание на месте (sur place)).
3. Любые такие лица, признанные беженцами согласно [Статья 1A(2) Конвенции 1951 г./Протокол 1967 г. и (или) региональное определение беженца] и [соответствующий национальный закон] получают права и преимущества беженца согласно [Конвенция 1951 г./региональный документ в отношении беженцев, в зависимости от применимости], а также имеют обязанности по соблюдению национальных законов и постановлений.
4. Любое решение о признании статуса беженца с использованием подхода на основании первых признаков подлежит периодическому пересмотру и остаётся в силе до его отмены после соответствующего рассмотрения информации о стране происхождения и консультаций с УВКБ ООН, на основании [формальное решение соответствующего органа].

Подпись

Печать

Дата

Приложение В: Пример решения о применении подхода на основании группового определения/групповых признаков в отношении группы лиц, находящихся в похожей ситуации

Декларация о предоставлении статуса беженца на основании группового определения/групповых признаков в отношении [описание группы]

ВО ИСПОЛНЕНИЕ полномочий, предоставляемых [ссылка на национальное законодательство, [соответствующий орган] объявляет о следующем:

1. Начиная с [вставить дату], следующие лица признаются беженцами на основании группового определения/групповых признаков.

[вставить описание группы]

2. Любые такие лица, признанные беженцами согласно [Статье 1A(2) Конвенции 1951 г./Протоколу 1967 г. и (или) региональному определению беженца] и [соответствующему национальному законодательству] получают права и преимущества беженца согласно [Конвенции 1951 г./Региональному документу в отношении беженцев, в зависимости от применимости], а также имеют обязанности по соблюдению национальных законов и постановлений.

3. Любое решение о признании беженцев с использованием подхода на основании группового определения/групповых признаков подлежит периодическому пересмотру и остаётся в силе до его отмены после соответствующего рассмотрения информации о стране происхождения и консультаций с УВКБ ООН, на основании [формальное решение соответствующего органа].

Подпись

Печать

Дата

Приложение С: Образец решения о прекращении действия подхода на основании группового определения/групповых признаков

Решение о прекращении статуса беженца на основании группового определения/групповых признаков в отношении [описание]

ВО ИСПОЛНЕНИЕ полномочий, предоставляемых [ссылка на национальное законодательство], [соответствующий орган] объявляет о следующем:

1. Решение [вставить номер решения и дату], принятое [соответствующий орган] о признании статуса беженца на основании группового определения/групповых признаков из [название страны происхождения/обстоятельства/событие] после рассмотрения текущей ситуации в стране происхождения и последующих консультаций с УВКБ ООН, прекращает своё действие в соответствии с [применимый национальный закон], начиная с [вставить дату].
2. Никакое положение этого решения о прекращении применения подхода на основании группового определения/групповых признаков не ущемляет права лиц, претендующих на убежище, на подачу прошения о предоставлении убежища или иные формы защиты в рамках стандартных процедур об установлении статуса.
3. Это решение никоим образом не затрагивает статуса беженца тех лиц, которые получили этот статус в рамках этого подхода [дата и номер решения, объявляющего о признании статуса на основании первых признаков]. Они продолжают считаться беженцами до прекращения действия этого статуса в соответствии со Статьёй 1С Конвенции 1951 года.

Подпись

Печать

Дата