



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

«Лица, нуждающиеся в международной защите»

Международная защита

Потребность в **международной защите** возникает тогда, когда лицо находится за пределами собственной страны и не может вернуться домой, поскольку там оно будет подвержено риску, а его страна не может или не желает защитить его. В число рисков, которые вызывают потребность в международной защите, традиционно включаются такие факторы, как преследование, угроза жизни, ограничение свободы или физической неприкосновенности, возникающие в результате вооруженного конфликта, серьезных общественных беспорядков или различных ситуаций насилия. Другие риски могут быть связаны с такими факторами, как голод в результате вооруженного конфликта, природные или техногенные катастрофы, а также безгражданство¹. Эти элементы часто взаимосвязаны и проявляются в вынужденном перемещении лиц.

Концепция международной защиты играет центральную роль в обязанностях УВКБ ООН, как указано в его Уставе 1950 года². В частности, в Уставе предусматривается, что Верховный комиссар, «действуя под руководством Генеральной Ассамблеи, принимает на себя функцию обеспечения международной защиты, ... и поиска окончательного решения проблемы беженцев»³. Кроме того, в пунктах 3 и 9 Устава предусматривается дальнейшее расширение функций и деятельности УВКБ ООН⁴. С 1950 года в соответствии с решениями Генеральной Ассамблеи и, в некоторой степени, Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), в сочетании с государственной практикой и договорным правом, сфера компетенции УВКБ ООН в вопросах международной защиты еще более расширилась⁵, при этом акцент сделан на полномочии УВКБ ООН объявлять, какие именно лица или группы лиц подпадают под компетенцию УВКБ ООН.

¹ Лица без гражданства, которые покинули свою страну, спасаясь от конфликта или преследования, имеют право на международную защиту как беженцы, а также на признание и защиту как лица без гражданства. Лица без гражданства в условиях миграции имеют право на признание и защиту в соответствии с Конвенцией о статусе апатридов 1954 года.

² Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев («Устав»), 14 декабря 1950 г., прилагаемый к A.RES.428(V).

³ Устав, пункт 1.

⁴ В пункте 9 Устава говорится, что в пределах предоставленных в его распоряжение средств Верховный комиссар занимается дополнительными видами деятельности, которые определяет Генеральная Ассамблея. Более того, согласно пункту 3 Устава Верховный комиссар следует руководящим директивам, которые даются ему Генеральной Ассамблеей или Экономическим и Социальным Советом.

⁵ На протяжении многих лет весь объем международной защиты вырабатывался в соответствующей государственной практике, договорном праве, различных международных и национальных правовых

Понятие «беженцы» согласно определениям Конвенции и региональных документов

Беженцы, по определению, нуждаются в международной защите, находясь за пределами своей страны происхождения в силу серьезных угроз, от которых органы власти их родной страны не могут или не будут их защищать. Оставшись без защиты, они ищут защиты в стране убежища и у международного сообщества. Именно эта жизненно важная потребность в международной защите наиболее четко отличает данную категорию от других лиц, пересекающих международные границы.

Беженцы - это все лица, находящиеся за пределами своей страны происхождения, которые нуждаются в международной защите из-за серьезной угрозы их жизни, физической неприкосновенности или свободе в своей стране происхождения в результате преследования, вооруженного конфликта, насилия или серьезных общественных беспорядков⁶.

Лица, которые соответствуют определению «беженец» согласно международному, региональному или национальному законодательству либо согласно мандату УВКБ ООН, имеют право на международную защиту.

Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года остаются ключевыми международными инструментами для беженцев. Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям для определения статуса беженцев⁷ и Рекомендации по предоставлению международной защиты⁸ содержат указания по толкованию и

инструментах, судебных решениях, а также стандартах, выработанных в резолюциях Генеральной Ассамблеи и Заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН.

⁶ См. Генеральная Ассамблея ООН, «Записка по международной защите», 7 сентября 1994 г., A/AC.96/830, www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html. Мандат УВКБ ООН по защите беженцев согласно статье 6A(ii) Устава первоначально распространялся на «[в]сех тех лиц, которые, ... в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования по признаку расы, религии, гражданства или политических убеждений, находятся за пределами страны своей гражданской принадлежности [или постоянного проживания, для лиц без гражданства] и в силу таких опасений либо по причинам, не связанным с соображениями личного удобства, не могут пользоваться или не желают пользоваться защитой этой страны». Что касается последующих резолюций Генеральной Ассамблеи, которые расширяют сферу компетенции Верховного комиссара, см., например, Резолюцию Генеральной Ассамблеи 3143 (XXVIII), 14 декабря 1973 г.; Резолюцию Генеральной Ассамблеи 1673 (XVI), 18 декабря 1961 г.; Резолюцию Генеральной Ассамблеи 2294 (XXII), 11 декабря 1967 г.; Резолюцию ЭКОСОС 2011 (LXI), 2 августа 1976 г., утвержденную Резолюцией Генеральной Ассамблеи 31/35 от 30 ноября 1976 г.; Резолюцию Генеральной Ассамблеи 36/125, 14 декабря 1981 г.; Резолюцию Генеральной Ассамблеи 44/150, 15 декабря 1988 г.; Резолюцию Генеральной Ассамблеи 48/118, 20 декабря 1993 г.

⁷ «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу 1967 года», декабрь 2011 года, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, <http://www.refworld.org.ru/docid/537f597c4.html>.

⁸ Доступно по адресу: www.refworld.org/rsd.html в разделе «Руководство и сопутствующие рекомендации УВКБ ООН по определению статуса беженцев». Руководство охватывает, в частности, преследование на почве гендерной принадлежности, «членство в определенной социальной группе», ходатайства о предоставлении статуса беженца по религиозным мотивам, применение определения беженца к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми, обращения детей за предоставлением убежища, ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью, ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с военной службой, ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с ситуациями вооруженного конфликта и насилия.

применению определения «беженцы» в соответствии с Конвенцией 1951 года⁹, отражают практику государств и изданы в соответствии с надзорными функциями УВКБ ООН¹⁰.

Цель, которую преследовали авторы Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола к ней 1967 года, заключалась в том, чтобы эти документы трактовались и применялись для решения возникающих задач защиты беженцев и обеспечения беженцам «возможности наиболее полным образом пользоваться [их] основными правами и свободами»¹¹. На протяжении многих лет принято считать, что лица, которые спасаются бегством пересекая международные границы по таким причинам, как, например, приведенные ниже, могут быть беженцами в соответствии с определением Конвенции 1951 года:

- вооруженный конфликт, который может возникать на почве или происходить по причине расовых, этнических, религиозных, политических, гендерных или социальных разногласий¹²;
- насилие, совершаемое организованными бандами¹³, торговцами людьми¹⁴ и другими негосударственными субъектами, от которого государство не может или не желает защитить;
- преследование по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности¹⁵;
- бедствия (включая засуху или голод), например, если они связаны с ситуациями вооруженного конфликта на почве расовых, этнических, религиозных или политических разногласий или в несоизмеримо большей степени воздействуют на конкретные группы лиц¹⁶.

⁹ Следует отметить, что в последней Рекомендации, помимо рассмотрения Конвенции 1951 года, также были представлены указания по толкованию и применению критериев определения «беженцы», содержащихся в региональных документах о беженцах (обсуждается ниже), в частности Конвенции ОАЕ 1969 года и Картахенской декларации 1984 года. См. «Рекомендации по предоставлению международной защиты № 12: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с ситуациями вооруженного конфликта и насилия в соответствии со статьей 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года и региональными определениями понятия «беженец», 2 декабря 2016 года, HCR/GIP/16/12 («Рекомендации по ходатайствам в связи с конфликтом и насилием») <http://www.refworld.org.ru/docid/589dbe7e4.html>.

¹⁰ См. пункт 8(а) Устава параллельно со статьей 35 Конвенции о статусе беженцев 1951 года и статьей II Протокола 1967 года.

¹¹ Конвенция о статусе беженцев 1951 года, Преамбула.

¹² См. «Рекомендации по ходатайствам в связи с конфликтом и насилием», сноска 9 выше.

¹³ См. «Рекомендации по ходатайствам в связи с конфликтом и насилием», а также «Пояснительная записка, посвященная ходатайствам беженцев, ставших жертвами организованных преступных банд», 31 марта 2010 года, www.refworld.org/docid/4bb21fa02.html.

¹⁴ УВКБ ООН, «Рекомендации по предоставлению международной защиты № 7: Применение статьи 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года к жертвам торговли людьми и лицам, которые подвергаются риску стать жертвами торговли людьми», 7 апреля 2006 года, HCR/GIP/06/07, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f69f0.html>.

¹⁵ УВКБ ООН, «Рекомендации по предоставлению международной защиты № 9: Ходатайства о предоставлении статуса беженца в связи с сексуальной ориентацией и (или) гендерной идентичностью в контексте статьи 1A(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года касающихся», 23 октября 2012 года, HCR/GIP/12/01, <http://www.refworld.org.ru/docid/5225e8524.html>.

¹⁶ См. УВКБ ООН, «Правовые комментарии по защите беженцев для людей, спасающихся бегством из пострадавших от конфликтов и голода стран», 5 апреля 2017 года, www.refworld.org/docid/5906e0824.html. Люди, спасающиеся бегством от голода, связанного с вооруженным конфликтом, насилием или другими ситуациями в стране, могут, кроме того, быть беженцами в соответствии с критериями Конвенции ОАЕ 1969

Конвенция 1951 года и Протокол к ней дополняются **региональными документами о беженцах**, такими как Конвенция ОАЕ 1969 года¹⁷, Картахенская декларация 1984 года¹⁸, Квалификационная директива ЕС¹⁹, и другими соответствующими нормативными документами ЕС (*acquis communautaire*) в сфере убежища, а также документом «Бангкокские принципы 1966 года»²⁰. Более того, **дополнительные механизмы защиты**²¹ и **механизмы временной защиты или временного пребывания**²² являются важными инструментами обеспечения предоставления международной защиты нуждающимся в ней лицам.

Все упомянутые инструменты в совокупности обеспечивают на глобальном уровне нормативно-правовую базу для международной защиты беженцев. Определения понятию «беженцы» в некоторых из этих региональных документов даны на основании определения Конвенции 1951 года путем включения конкретной ссылки на ряд объективных обстоятельств, вынуждающих соответствующих лиц спасаться бегством, например «события, серьезно нарушающие общественный порядок» или «внутренние конфликты». Однако следует иметь в виду, что независимо от того, применяется ли одно из этих определений в соответствии с региональными документами к конкретной ситуации или лицу²³, лицо, спасающееся бегством в силу таких обстоятельств, считается беженцем согласно мандату УВКБ ООН²⁴. Более того, лицо, спасающееся бегством в силу таких обстоятельств, зачастую считается беженцем в соответствии с определением Конвенции 1951 года, как указано в рекомендациях УВКБ ООН по толкованию²⁵.

УВКБ ООН признает, что неполное или непоследовательное применение Конвенции о беженцах 1951 года и прочих упомянутых актуальных нормативно-правовых актов

года, которые защищают лиц, вынужденных искать убежища в результате «событий, серьезно нарушающих общественный порядок в любой части или во всей [стране происхождения]».

¹⁷ Определение «беженец» согласно Конвенции ОАЕ 1969 года, изложенное в статье 1, охватывает, помимо лиц, которые включены в определение Конвенции 1951 года, «любое лицо, которое в результате внешней агрессии, оккупации, иностранного господства или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в стране происхождения или гражданской принадлежности или в какой-либо ее части, вынуждено покинуть место своего постоянного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности».

¹⁸ В пункте III(3) Картахенской декларации рекомендуется определение беженцев, которое охватывает, помимо лиц, включенных в определение Конвенции 1951 года, «лиц, которые бежали из страны, поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка».

¹⁹ Директива 2011/95/ЕС Европейского Парламента и Совета от 13 декабря 2011 года о стандартах определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты (новая редакция).

²⁰ Афро-азиатская консультативно-правовая организация (ААКПО), «Бангкокские принципы относительно статуса беженцев и обращения с ними», 31 декабря 1966 года (Окончательный текст в редакции от 24 июня 2001 г.)

²¹ См. УВКБ ООН, «Обеспечение международной защиты, в том числе с помощью дополнительных форм защиты», 2 июня 2005 г., EC/55/SC/CRP.16, а также «Заклучение Исполнительного комитета УВКБ ООН по международной защите, в том числе с помощью дополнительных форм защиты № 103 (LVI) от 2005 года».

²² См. УВКБ ООН, «Рекомендации относительно механизмов временной защиты или временного пребывания», февраль 2014 г. («Рекомендации МВЗП»), www.refworld.org/docid/52fba2404.html.

²³ То есть, в силу его географического местонахождения или в зависимости от государства, под юрисдикцией которого оно находится.

²⁴ См. сноску 6 выше и сопроводительный текст.

²⁵ См. сноски 7 и 8 выше и сопроводительный текст.

привели к **проблемам в их реализации**. Если таковое имеет место, критически важной является работа, направленная на более полную и строгую реализацию согласованных международных нормативно-правовых актов по международной защите. Не стоит забывать о том, что все лица, соответствующие критериям определения беженцев согласно международному праву, являются беженцами по международному праву, независимо от того, были ли они официально признаны таковыми.

Лица, нуждающиеся в международной защите по другим причинам

Кроме того, лица, находящиеся за пределами своей страны происхождения (как правило, по причине их вынужденного перемещения с пересечением международных границ), но **которые не могут считаться беженцами** в соответствии с международным правом или региональным законодательством, при определенных обстоятельствах также могут нуждаться в международной защите на временной или долгосрочной основе. В число таких лиц могут быть включены, например, лица, перемещающиеся через международную границу в связи со стихийными бедствиями или неблагоприятными последствиями климатических изменений²⁶, которые не являются беженцами²⁷. В таких ситуациях потребность в международной защите будет вызвана неспособностью страны происхождения предоставить защиту от серьезного вреда.

В некоторых случаях лица, опасющиеся серьезного вреда в своей стране происхождения, если международное законодательство о беженцах не применяется, должны быть защищены от возвращения в свою страну. Соответственно, государства могут предлагать защиту, в том числе разрешение на пребывание, на гуманитарных основаниях лицам, чья страна не может в течение определенного периода времени защитить их от серьезных форм вреда, например в случае наступления стихийных бедствий²⁸ или национальных эпидемий²⁹.

Механизмы временной защиты или временного пребывания³⁰ могут быть особенно целесообразными для обеспечения гибкого и быстрого реагирования на потребность в

²⁶ Инициатива Нансена «План по защите людей, перемещенных через границы в результате стихийных бедствий и климатических изменений («Инициатива Нансена по защите»), которую поддержали 109 государств, направлена на переосмысление, концептуализацию подхода и определение эффективных методов укрепления защиты лиц, перемещенных за пределы своих стран в результате стихийных бедствий. Инициатива доступна по адресу: <http://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response>.

²⁷ Перемещение в результате стихийных бедствий или неблагоприятных последствий изменения климата обычно само по себе не является основанием для получения статуса беженца. Однако, не следует забывать, что некоторые люди, спасающиеся бегством в таких условиях, могут быть беженцами.

²⁸ Например, в 2010-2011 годах УВКБ ООН и УВКПЧ совместно выпустили рекомендации по возвращению в отношении лиц, спасающихся бегством от последствий землетрясения 2010 года, призывающие государства воздержаться от возвращения людей на Гаити и пересмотреть механизмы, позволяющие жителям Гаити оставаться за пределами своей страны. См. УВКБ ООН и УВКПЧ, «Линейные средства для восстановления прав человека» [Lineamientos sobre el retorno de ciudadanos haitianos], 9 июня 2011 г., www.refworld.org/docid/5600f60c4.html.

²⁹ Например, в декабре 2014 года, когда в ряде западноафриканских стран разразилась эпидемия лихорадки Эбола, УВКБ ООН был издан документ, в котором изучались последствия различных мер, предпринимаемых государствами, и рекомендовалось государствам при рассмотрении возможности принудительного возвращения учитывать индивидуальные обстоятельства и развивающуюся ситуацию в затронутых вирусом Эбола странах. См. УВКБ ООН, «Комментарии относительно влияния мер, связанных с заболеванием вирусом Эбола, на лиц, которые нуждаются или могут нуждаться в международной защите», 5 декабря 2014 г., www.refworld.org/docid/548014ce4.html.

³⁰ См. Рекомендации МВЗП, сноска 22 выше.

международной защите, возникающую в связи с исключительными и временными условиями в стране происхождения, например при перемещении через границы вследствие стихийного бедствия.

Лица без гражданства

Лица без гражданства – это еще одна категория лиц, которые не получают полную государственную защиту как граждане. Конвенция о статусе апатридов 1954 года и Конвенция о сокращении безгражданства 1961 года предусматривают ценные юридические инструменты для их защиты, однако многие страны, в которых проблемы стоят наиболее остро, не являются сторонами ни одной из указанных Конвенций. Генеральная Ассамблея наделила УВКБ ООН полномочиями органа, в который могут обращаться лица, желающие воспользоваться правами, предусмотренными в Конвенции 1961 года, за помощью в рассмотрении и подачи их ходатайств соответствующим органам³¹. Генеральной Ассамблеей на УВКБ ООН также возложены обязательства по выявлению, предотвращению и сокращению безгражданства во всем мире, а также по защите лиц без гражданства³².

УВКБ ООН, июнь 2017 года

³¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3274 (XXIV), 10 декабря 1974 г.

³² Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 61/137, 19 декабря 2006 г.