



УВКБ ООН

Агентство ООН
по делам беженцев

Комментарий УВКБ ООН о толковании статьи 1 Е Конвенции 1951 года о статусе беженцев

Статья 1 Е Конвенции 1951 года

Положения настоящей Конвенции не распространяются на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны.

А. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (далее – Конвенция 1951 г.)¹ содержит положения, по которым лица, в других обстоятельствах обладающие характеристиками беженцев, определенными в разделе А ст. 1, исключаются из числа лиц, на которых распространяется действие Конвенции. Этот Комментарий касается вопроса толкования и сферы действия одного из таких положений – установленного в разделе Е ст. 1 в отношении лиц, не считающихся нуждающимися в международной защите².

2. Цель и задание данной статьи состоят в том, чтобы исключить из числа лиц, имеющих право на статус беженца, тех лиц, которые не нуждаются в защите как беженцы в силу того, что они уже обладают статусом, который, возможно с некоторыми исключениями, аналогичен статусу граждан данного государства³. Поэтому для

¹ См. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>.

² Рекомендации относительно толкования и применения других положений об исключении приведены в документах УВКБ ООН «Рекомендации по международной защите № 5: Применение положений об исключении согласно статье 1 F Конвенции о статусе беженцев 1951 года», 3 сентября 2004 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6a85.html>, и в сопутствующей «Справочной записке о применении положений об исключении: пункт F статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев», 4 сентября 2003 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6b07.html>. В отношении применимости статьи 1 D к палестинским беженцам см. документ УВКБ ООН «Комментарий по поводу применимости статьи 1 D Конвенции 1951 г. к палестинским беженцам», 2 октября 2002 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da192be4.html>.

³ В Руководстве УВКБ ООН указано, что ст. 1 Е относится к лицам, «которые могли бы отвечать критериям статуса беженца и которые были приняты в стране, где им предоставлена большая часть гражданских прав этой страны, но не формальное гражданство». См. УВКБ ООН, Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев,

определения применимости статьи 1 Е требуется строгая проверка.

3. Авторы Конвенции включили в текст эту статью, имея в виду в первую очередь беженцев немецкого происхождения («фольксдойче»), за которыми, согласно Конституции Германии⁴, по прибытию в Федеративную Республику Германия признавались все права и обязанности, предоставленные гражданам Германии. Впоследствии статья 1 Е применялась и в других обстоятельствах, прежде всего к беженцам турецкого происхождения из Болгарии, которые, въехав в Турцию, подписывали заявления о предоставлении турецкого гражданства и проходили процедуру натурализации, как правило, в течение года⁵. До окончания данной процедуры их статус был значительно приближен к статусу граждан Турции, хотя у них, к примеру, не было права голоса на выборах и, кроме того, они освобождались от военной службы.

4. Лицо, к которому применяется статья 1 Е, исключается из числа лиц, признаваемых беженцами, страной, в которой оно проживает. Однако это же лицо может исключаться и в том случае, если оно подает ходатайство в третьей стране. Хотя требования по применению статьи 1 Е в обоих случаях одинаковы, вторая ситуация требует также изучения возможных правовых запретов на выдворение в страну проживания на основании принципа невысылки.

5. Положение, содержащееся в статье 1 Е, также приведено в пункте 7 (b) Устава УВКБ ООН⁶. Следовательно, лицо, подпадающее под действие статьи 1 Е, исключается также из сферы действия мандата УВКБ ООН.

В. ТРЕБОВАНИЯ К ПРИМЕНЕНИЮ СТАТЬИ 1 Е

6. Для того чтобы применялся раздел Е ст. 1, лицо, удовлетворяющее требованиям раздела А ст. 1, должно:

Женева, HCR/1P/4/Eng/Rev.2, 1979 г., переиздание, 1992 г. (далее – «Руководство»), п. 144, <http://www.refworld.org.ru/docid/537f597c4.html>. См. тж., в более общем ключе, публикацию УВКБ ООН «Толкование статьи 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев», апрель 2001 г., п. 40, <http://www.refworld.org.ru/docid/51f8f6990.html>.

⁴ См. ст. 116 Основного закона Федеративной Республики Германия, обнародованного Парламентским Советом 23 мая 1949 г., с поправками, внесенными в 2002 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5a90.html>. Основной закон предусматривает, в частности: «Если иное не предусмотрено законом, то немец в значении настоящего Основного закона – это лицо, которое обладает гражданством Германии или которое было допущено на территорию Германского рейха в границах по состоянию на 31 декабря 1937 г. как беженец или высланное лицо германского этнического происхождения либо как супруг(а) или потомок такого лица». На основании закона о гражданстве Германии 1955 г. фольксдойче и их супруги могли по праву требовать натурализации, с учетом только соображений национальной безопасности; см. *Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit* [Закон, регулирующий вопросы гражданства], 22 февраля 1955 г., пп. 8 и 13, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stangregg/gesamt.pdf>. См. тж. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, A.W. Sijthoff-Leyden [Граль-Мэдсен, Статус беженцев в международном праве], 1966 г., т. 1, стр. 268.

⁵ В 1952 г. Консультативный комитет по вопросам беженцев Верховного комиссара одобрил рекомендацию УВКБ ООН о том, что беженцы из Болгарии в Турции не подпадают под компетенцию Верховного комиссара (см. «Отчет о второй сессии Консультативного комитета», Женева, 15-19 сентября 1952 г., документ ООН A/АС.36/20, 23 сентября 1952 г., п. 31). Этот вывод был основан на том факте, что Турция предоставила им права, которые в значительной мере приблизили их по статусу к гражданам Турции (см. «Отчет о положении беженцев из Болгарии в Турции и условиях для них», документ ООН A/АС.36/12/Rev.1, 6 ноября 1952 г.).

⁶ Пункт 7 Устава УВКБ ООН (<http://www.refworld.org.ru/docid/4b26271c2.html>) предусматривает, что «компетенция Верховного комиссара... не распространяется на лиц: ... (b) за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданской принадлежностью этой страны».

- а) проживать в стране, в отношении которой рассматривается вопрос о применении статьи 1 Е;
- б) быть признанным компетентными органами этой страны как лицо, имеющее права и обязанности, связанные с гражданской принадлежностью этой страны.

7. Главный вопрос состоит в том, что статья 1 Е применяется только в тех случаях, когда *на данный момент* соответствующая страна признает за лицом эти «права и обязанности». Если компетентные органы соответствующей страны признавали за этим лицом такие права в прошлом, но на данный момент не подтверждают существование таких прав, то статья 1 Е неприменима.

8. Ниже более подробно рассматриваются ключевые требования, предусмотренные статьей 1 Е.

Формулировка «проживают»

9. Формулировка статьи 1 Е ограничивает сферу ее применения к лицам, которые «проживают» в рассматриваемой стране. Следовательно, она не применяется к лицам, которые могли бы поселиться в этой стране, но не сделали этого.

10. Формулировка «проживают» указывает на временное или долгосрочное пребывание, а не просто на транзитный въезд или посещение страны⁷. У соответствующего лица должно быть официальное разрешение на проживание, которое среди прочего, гарантирует такие же права, какие предоставляются гражданам, в отношении возвращения в соответствующую страну, повторного въезда и пребывания в ней⁸. Эти права должны реализовываться на практике. Добровольный отказ от дальнейшего проживания в стране не означает, что статья 1 Е неприменима, при условии, что за данным лицом сохраняется разрешение на проживание, включая право на

⁷ Руководство УВКБ ООН, п. 146, см. сноску 3. См. тж. подготовительные материалы к Конвенции 1951 г., где британский делегат заявил, что в целях статьи 1 Е «понятие поселения в другой стране было равнозначно переезду на постоянное местожительство»; французский текст данного раздела также был заметно переформулирован после вмешательства делегатов Бельгии и Франции, где формулировку “*élu domicile*” («избрать местожительство») заменили на “*a établi sa résidence*” («поселиться») (см. Конференция полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и лиц без гражданства, Краткий отчет о 23-м заседании, док. ООН A/CONF.2/SR.23, 26 ноября 1951 г., <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cda10.html>, выступления г-на Хоара, г-на Армана и г-на Рошфора).

В пояснительной записке к предложению Европейской Комиссии по Директиве об определении статуса беженца, аналогичным образом, отмечается, что «просто транзитный въезд или временное пребывание в таком государстве не является основанием для исключения». См. Предложение по Директиве Совета ЕС о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран и лиц без гражданства как беженцев или лиц, нуждающихся в силу иных обстоятельств в международной защите, и содержании предоставляемой защиты, COM(2001) 510 final, 12 сентября 2001 г., Пояснительная записка, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb1ad.html>, ст. 14 (которая стала ст. 12 в окончательной редакции Директивы от 29 апреля 2004 г., опубликованной в «Официальном журнале ЕС», L 304/12, 30 сентября 2004 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/51f23d774.html>).

⁸ Статья 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), (<http://www.refworld.org.ru/docid/4c0f50682.html>) гласит: «Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну». В Замечании общего порядка № 27 «Статья 12 (свобода передвижения)» от 2 ноября 1999 г. Комитет ООН по правам человека уточнил: «Сфера охвата понятия "свою собственную страну" шире сферы охвата понятия "страну своего гражданства". Оно не ограничивается гражданством в формальном значении этого понятия, т.е. гражданством, приобретенным по рождению или в результате присвоения; оно распространяется, как минимум, на лиц, которые в силу своих особых связей с рассматриваемой страной или своих претензий в отношении этой страны не могут рассматриваться в качестве иностранцев» (См. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, п. 20, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c394.html>).

повторный въезд, и что за ним признаны права и обязательства, предусмотренные гражданством данной страны.

11. Наименование статуса, которым данное лицо обладает по национальному законодательству, не является критичным вопросом. В разных странах и в разные периоды схожим по названию статусам могут соответствовать разные права. Именно права, закрепленные за этим статусом на практике в индивидуальном порядке, являются определяющими, а также то, действуют ли эти права на данный момент и обеспечены ли они.

Формулировка «права и обязанности»

12. Для того чтобы лицо подпадало под действие статьи 1 Е, недостаточно, чтобы ему было просто предоставлено более благоприятное положение, нежели предусмотренное Конвенцией 1951 г. Данное лицо должно соответствовать более строгому критерию, а именно компетентные органы страны, в которой оно проживает, должны признавать за ним «права и обязанности, связанные с гражданством этой страны».

13. Формулировка «права и обязанности» охватывает все права и обязанности, а не только «основные» права и обязанности, упомянутые, например, в национальной Конституции⁹. Права и обязанности необязательно должны быть во всех отношениях идентичны тем, которые обеспечены гражданам данной страны, однако различий должно быть немного и они должны быть незначительными по характеру. Например, запрещение занимать определенные высокие государственные должности может быть приемлемым для целей применения статьи 1 Е, однако запрещение занимать государственные должности вообще неприемлемо. Аналогичным образом может быть допустимым освобождение от обязанности проходить военную службу.

14. Не должно быть различных подходов в отношении защиты от принудительного возвращения. Лица, в отношении которых рассматривается вопрос о применении статьи 1 Е, должны, как и граждане данной страны, быть защищены от депортации и высылки¹⁰. Как и граждане страны, они должны пользоваться свободой передвижения, включая право получить документ, позволяющий им выезжать из данной страны и въезжать в нее обратно. Чтобы защитить лицо, к которому применяется статья 1 Е, от принудительной высылки при выезде за рубеж, рекомендуется указать в таком проездном документе, что принудительное возвращение в страну происхождения запрещено.

15. Разница в правах по сравнению с гражданами, которая в обычной ситуации не считалась бы незначительной, в определенных случаях все же может считаться таковой, если она имеет место в течение короткого периода времени. Например, такой разницей может считаться отказ в праве голоса или участия в выборах, если после разумно короткого периода проживания в стране соответствующее лицо имеет право получить

⁹ Замечание представителя Чили на заседании Третьего комитета Генеральной Ассамблеи ООН о том, что положение об исключении должно ограничиваться «основными правами и обязанностями», не было учтено в Конвенции 1951 г. и Уставе ООН (см. выступление г-на Валенсуэлы, Генеральная Ассамблея ООН, 5-я сессия, Третий комитет, 334-е заседание, 4 декабря 1950 г., п. 24).

¹⁰ В Руководстве УВКБ ООН (п. 145) заявляется, что «он должен быть, как и гражданин, полностью защищен от депортации или высылки». См. также Пояснительную записку к предложению Европейской Комиссии по Директиве об определении статуса беженца (см. сноску 7, ст. 14 b), где отмечено: «Заявитель подлежит исключению только в том случае, если ему гарантирована полная защита от депортации или высылки».

гражданство страны, в отношении которой рассматривается вопрос о применении статьи 1 Е. С другой стороны, если в одном из этих прав будет отказано в течение нескольких лет, то статус данного лица не может считаться приближенным к статусу гражданина в целях применения статьи 1 Е. Статус, предусмотренный в статье 1 Е, как правило, должен быть лишь временным¹¹, после чего должно следовать формальное приобретение гражданства соответствующей страны. Чем дольше период, требуемый для приобретения гражданства, тем меньше должна быть разница с правами граждан.

16. В заключение следует отметить, что статья 1 Е может применяться только в том случае, если данное лицо – за исключением незначительных различий – по сути, пользуется теми же гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами и в целом имеет те же обязательства, что и граждане данной страны.

С. ФАКТОРЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА НЕВЫСЫЛКУ ЛИЦ, ИСКЛЮЧЕННЫХ НА ОСНОВАНИИ СТАТЬИ 1 Е В ТРЕТЬЕЙ СТРАНЕ

17. Хотя компетентные органы страны, в которой проживает данное лицо, могут считать, что оно обладает правами и обязанностями, связанными с гражданством этой страны, это не исключает возможность того, что вне этой страны у данного лица все равно могут быть вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований в случае возвращения туда. Применение статьи 1 Е к такому лицу – особенно если гражданин этой страны, находящийся в подобных обстоятельствах, не был бы исключен из числа лиц, имеющих право на получение статуса беженца, – противоречило бы цели и задачам Конвенции 1951 г. Следовательно, прежде чем применять статью 1 Е к такому лицу, если оно заявляет о своих опасениях стать жертвой преследований или иного серьезного вреда в стране проживания, необходимо рассмотреть такое заявление в отношении упомянутой страны¹².

Д. ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

18. Как правило, изучение обстоятельств, описанных в разделе Е ст. 1, проводится в процессе определения статуса беженца, обычно после установления того, что данное лицо отвечает требованиям раздела А ст. 1. Если такие обстоятельства стали известны после предоставления статуса беженца, это может привести к аннулированию статуса беженца в

¹¹ См. выступление представителя США на 23-й сессии Конференции полномочных представителей по статусу беженцев и лиц без гражданства: «Возникла необходимость решить вопрос о фактическом гражданстве. Считалось, что в определенных обстоятельствах некоторым категориям беженцев может предоставляться гражданство, и что *в период ожидания законного подтверждения этого статуса (выделено УВКБ ООН)* они должны во всех отношениях иметь права и обязанности граждан» (см. док. ООН A/CONF.2/SR.23, 26 ноября 1951 г., см. сноску 7). Это мнение подтверждается практикой государств: и фольксдойче, и этнические турки из Болгарии впоследствии приобрели полноправное гражданство.

¹² Эта ситуация аналогична предусмотренной во втором абзаце ст. 1 А (2) Конвенции 1951 г., который гласит, что лицо, являющееся гражданином нескольких стран, «не считается лишенным защиты страны своей гражданской принадлежности, если без всякой действительной причины, вытекающей из вполне обоснованных опасений, оно не прибегает к защите одной из стран, гражданином которой оно является». Если к лицу надлежит применить статью 1 Е на том основании, что оно пользуется статусом, аналогичным статусу граждан, то прежде чем это делать, обязательно необходимо проверить факт существования опасений в отношении страны, о которой идет речь в статье 1 Е.

соответствии с международными нормами¹³.

19. Принцип невысылки, закрепленный в обычном международном праве, запрещает возвращать лицо, подпадающее под действие статьи 1 Е, в страну его гражданской принадлежности. Чтобы предотвратить высылку в такую страну, в решении об отклонении ходатайства о предоставлении статуса беженца следует уточнить основания, на которых оно было принято, и четко указать на существование запрета на возвращение данного лица в страну его гражданской принадлежности.

Е. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

20. Следовательно, для того, чтобы применить раздел Е ст. 1, необходимо, среди прочего, проанализировать следующие моменты по конкретному делу:

- а) предоставлен ли данному лицу в соответствующей стране статус постоянного проживания, включая право возвращаться и повторно въезжать в нее;
- б) имеет ли в целом данное лицо те же гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и обязанности, что и граждане данной страны, не считая незначительных различий;
- с) в частности, защищено ли данное лицо в полной мере от депортации и высылки;
- д) насколько доступен данный статус на практике как в данный момент, так и в будущем, и насколько эффективно он реализуется;
- е) имеет ли данное лицо, находясь за пределами вышеупомянутой страны, вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований в случае возвращения.

Департамент международной защиты
УВКБ ООН, Женева

Март 2009 г.

¹³ Руководство УВКБ ООН, п. 141, см. сноску 3. Подробнее о международных нормах относительно аннулирования статуса беженца см. в документе УВКБ ООН «Комментарий по вопросу о лишении статуса беженца», 22 ноября 2004 г., <http://www.refworld.org.ru/docid/4ac37c482.html>.