



**Пояснительная записка
по двусторонним и (или) многосторонним соглашениям
о передаче лиц, ищущих убежище**

1. Позиция УВКБ ООН заключается в том, что ходатайства лиц, ищущих убежище, и беженцев должны, как правило, рассматриваться на территории того государства, в которое они прибыли или которое иным образом обладает юрисдикцией над ними. Это также соответствует общей практике государств¹. Основная ответственность за предоставление защиты лежит на том государстве, в котором лицо ищет убежище.
2. Тем не менее, в различных регионах выдвигается все большее число инициатив, предполагающих передачу² лиц, ищущих убежище, из одной страны в другую с целью рассмотрения их заявлений о предоставлении убежища. Такие соглашения обычно предполагают передачу лиц, ищущих убежище либо: (а) в то государство, в котором они искали (или могли искать) убежище в первый раз, или (б) в другие страны, с которыми лицо, ищущее убежище, не было связано прежде. Эти инициативы также предполагают как двусторонние, так и (или) многосторонние (региональные) договоренности.
3. Законность и (или) целесообразность любой такой договоренности необходимо оценивать по каждому отдельному делу, с учетом ее конкретных особенностей и правовых норм. Вместе с тем, при проведении этой оценки следует руководствоваться нижеизложенными принципами:
 - i) Лица, ищущие убежище, не обязаны обращаться за предоставлением убежища при первой реальной возможности, но, в то же время, право выбрать страну убежища не должно быть неограниченным. При этом, следует максимально учитывать намерения лица, ищущего убежище³.
 - ii) Общеизвестно, что государство обладает юрисдикцией и, следовательно, связано соответствующими международными и региональными обязательствами в сфере права о защите беженцев и прав человека, если оно осуществляет номинальный (*de jure*) и (или)

¹ UN High Commissioner for Refugees, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing* [УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты. Морские операции по перехвату и рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты: правовые нормы и политические соображения в отношении экстерриториального рассмотрения], ноябрь 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

² Термин «передача» используется в настоящей Пояснительной записке для обозначения совокупности методов и процессов, посредством которых лица, ищущие убежище, перемещаются из одной страны в другую по специальным двусторонним и (или) многосторонним государственным соглашениям. Возвращение в страну происхождения это понятие не охватывает. В данной Пояснительной записке не рассматриваются другие юридические процедуры, касающиеся депортации, высылки или экстрадиции лиц, ищущих убежище, и (или) беженцев, осуществляемой в индивидуальном порядке.

³ UN High Commissioner for Refugees, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)* [УВКБ ООН, Обобщенные выводы о понятии «эффективная защита» в контексте вторичных перемещений беженцев и лиц, ищущих убежище (Лиссабонский круглый стол экспертов, 9-10 декабря 2002 г.)], февраль 2003 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>, п. 11; Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 15 (XXX) – 1979 год: Беженцы не имеющие страны убежища, пп. (h)(iii) и (h)(iv).

фактический (*de facto*) контроль над территорией или над лицами⁴. Сюда относятся ситуации, в которых государство осуществляет юрисдикцию вне своей территории⁵.

- iii) По определению, государства, участвующие в двусторонних или многосторонних соглашениях о передаче лиц, ищущих убежище, должны присоединиться к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее – «Конвенция 1951 г.») и (или) Протоколу 1967 г. к ней⁶ или же быть стороной соответствующих документов в сфере защиты беженцев и прав человека. Вместе с тем, хотя наличие статуса участника международных и региональных соглашений в сфере защиты беженцев и прав человека является важным показателем того, отвечает ли принимающее государство критериям, изложенным в настоящей Пояснительной записке, важной частью этой оценки является изучение реальной практики государства и соблюдения им вышеупомянутых нормативно-правовых актов⁷.
- iv) Соглашения должны быть направлены на более эффективно распределение бремени и ответственности, а также расширение международного и регионального сотрудничества, а не на перекладывания этого бремени с одного государства на другое⁸. В идеале такие соглашения должны способствовать улучшению общей процедуры защиты в передающими принимающим государствах и (или) регионе в целом⁹.
- v) Соглашения между государствами о передаче лиц, ищущих убежище, должны регулироваться нормативно-правовыми актами, которые имеют обязательную юридическую силу и могут быть обжалованы в суде потерпевшими лицами, ищущими убежище. В соглашении необходимо четко предусмотреть права и обязательства каждого государства, а также права и обязанности лиц, ищущих убежище.
- vi) Соглашения о передаче должны гарантировать, что каждое лицо, ищущее убежище:

⁴ UN High Commissioner for Refugees, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing* [УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты. Морские операции по перехвату и рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты: правовые нормы и политические соображения в отношении экстерриториального рассмотрения], ноябрь 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>, пп. 9-10.

⁵ Дело «Хирси Джамаа и др. против Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), жалоба № 27765/09, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 23 февраля 2012 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html>; UN High Commissioner for Refugees, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing* [УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты. Морские операции по перехвату и рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты: правовые нормы и политические соображения в отношении экстерриториального рассмотрения], ноябрь 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

⁶ Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, Сборники международных договоров ООН, т. 189, стр. 137, вступила в силу 22 апреля 1954 г.; Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев, Сборники международных договоров ООН, т. 606, стр. 267, вступил в силу 4 октября 1967 г.

⁷ UN High Commissioner for Refugees, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)* [УВКБ ООН, Обобщенные выводы о понятии «эффективная защита» в контексте вторичных перемещений беженцев и лиц, ищущих убежище (Лиссабонский круглый стол экспертов, 9-10 декабря 2002 г.)], февраль 2003 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>, п. 15(e). См. т.ж., например, дело «Хирси Джамаа и др. против Италии» (*Hirsi Jamaa and Others v. Italy*), жалоба № 27765/09, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 23 февраля 2012 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4507942.html>; и дело «M.S.S. против Бельгии и Греции» (*M.S.S. v. Belgium and Greece*), жалоба № 30696/09, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 21 января 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2>.

⁸ UN High Commissioner for Refugees, *Expert Meeting on International Cooperation to Share Burdens and Responsibilities* [УВКБ ООН, Встреча экспертов по вопросу международного сотрудничества с целью разделения расходов и ответственности], 28 июня 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4e9fed232.html>, п. 8.

⁹ UN High Commissioner for Refugees, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing* [УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты. Морские операции по перехвату и рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты: правовые нормы и политические соображения в отношении экстерриториального рассмотрения], ноябрь 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>, п. 48.

- до передачи пройдет индивидуальную оценку на предмет ее целесообразности, с учетом процедурных гарантий¹⁰. Оценки до передачи особенно важны для уязвимых групп, включая несопровождаемых и разлученных с семьей детей. Первоочередное внимание должно уделяться обеспечению наилучших интересов ребенка¹¹;
- будет допущено в предложенное принимающее государство;
- будет защищено от высылки;
- получит доступ к справедливым и эффективным процедурам определения статуса беженца и (или) других форм международной защиты¹²;
- с ним будут обращаться в соответствии с принятыми международно-правовыми нормами (в частности, будут обеспечены надлежащие условия приема; доступ к услугам здравоохранения, образованию и основным услугам; гарантии защиты от произвольного задержания; выявление лиц с особыми потребностями и оказание им помощи);
- в случае признания нуждающимся в международной защите, такое лицо сможет воспользоваться убежищем и (или) доступом к долгосрочному решению¹³.

vii) Если эти гарантии нельзя согласовать или выполнить, то передача не будет целесообразной.

viii) Обязанность обеспечить, чтобы условия в принимающем государстве на практике отвечали этим требованиям, лежит на передающем государстве, причем оно обязано это сделать до заключения такого соглашения. Как отмечено выше, не достаточно лишь предположить, что обращение с лицом, ищущим убежище, будет соответствовать этим нормам – либо потому, что принимающее государство является стороной Конвенции 1951 г. или других документов по вопросам защиты беженцев и прав человека, либо на основании действующего соглашения или сложившейся практики¹⁴. Необходимо также обеспечить постоянный контроль и (или) проверку передающим государством передач и

¹⁰ См., например, UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* [УВКБ ООН, Глобальные консультации по международной защите / третий раунд: процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)], 31 мая 2001 г., EC/GC/01/12, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>, п. 13.

¹¹ См., например, ст. 3 Конвенции о правах ребенка, Сборники международных договоров ООН, т. 1577, стр. 3, вступила в силу 2 сентября 1990 г.; УВКБ ООН, Рекомендации УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка, май 2008 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html>. См. тж., например, Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка № 6 (2005 г.) – Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения, 1 сентября 2005 г., CRC/GC/2005/6, доступно по ссылке: <http://www.refworld.org/docid/42dd174b4.html>.

¹² Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 8 (XXVIII) – 1977 год: Определение статуса беженца; UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* [УВКБ ООН, Глобальные консультации по международной защите / третий раунд: процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)], 31 мая 2001 г., EC/GC/01/12, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>.

¹³ См. тж., например, Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 85 (XLIX) – 1998 год: Заключение по международной защите, п. (aa); Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 58 (XL) – 1989 год: Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту, п. (f); UN High Commissioner for Refugees, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, [УВКБ ООН, Обобщенные выводы о понятии «эффективная защита» в контексте вторичных перемещений беженцев и лиц, ищущих убежище (Лиссабонский круглый стол экспертов, 9-10 декабря 2002 г.)], февраль 2003 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>.

¹⁴ UN High Commissioner for Refugees, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, [УВКБ ООН, Глобальные консультации по международной защите / третий раунд: процессы предоставления убежища (справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища)], 31 мая 2001 г., EC/GC/01/12, доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>, п. 14; UN High Commissioner for Refugees, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)*, [УВКБ ООН, Обобщенные выводы о понятии «эффективная защита» в контексте вторичных перемещений беженцев и лиц, ищущих убежище (Лиссабонский круглый стол экспертов, 9-10 декабря 2002 г.)], февраль 2003 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fe9981e4.html>, п. 15(е); дело «M.S.S. против Бельгии и Греции» (*M.S.S. v. Belgium and Greece*), жалоба № 30696/09, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 21 января 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2..>, п. 359.

условий в принимающем государстве на предмет обеспечения неизменного соблюдения им международных норм¹⁵.

4. Что касается ответственности государств после передачи, то, как минимум, независимо от конкретного соглашения, передающее государство продолжает, в том числе, подпадать под действие обязательства о невысылке¹⁶. Кроме того, передающее государство может продолжать нести ответственность по другим обязательствам, вытекающим из международного и (или) регионального права о защите беженцев и прав человека. Это будет иметь место, к примеру, в случае, если прием лиц, ищущих убежище, и (или) рассмотрение их заявлений по сути в принимающем государстве осуществляется под контролем или руководством передающего государства.
5. Принимающее государство при осуществлении территориальной юрисдикции аналогичным образом будет подпадать под действие применимых обязательств по праву о защите беженцев и прав человека. Оно не может использовать договоренность о передаче как оправдание ограничения своей ответственности за лиц, находящихся на его территории.
6. Таким образом, договоренности о передаче лиц, ищущих убежище, с целью рассмотрения их ходатайств должны учитывать и обеспечивать: соблюдение соответствующих норм права в сфере защиты беженцев и прав человека, как указано в п. (3); справедливое и эффективное осуществление процедуры определения статуса беженца и (или) других процедур, необходимых для предоставления международной защиты; предоставление доступа к убежищу и (или) долгосрочным решениям в разумные сроки; и (или) улучшение пространства убежища в принимающем государстве, передающем государстве и (или) регионе в целом. Такие договоренности не будут целесообразны, если они являются попыткой государства-стороны Конвенции 1951 г. полностью или частично снять с себя ответственность или же используются как оправдание отказа от юрисдикции и ответственности по международному праву в сфере защиты беженцев и прав человека либо ограничения такой юрисдикции и ответственности.

Отдел международной защиты
Май 2013 года

¹⁵ Дело «M.S.S. против Бельгии и Греции» (*M.S.S. v. Belgium and Greece*), жалоба № 30696/09, Совет Европы: Европейский суд по правам человека, 21 января 2011 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d39bc7f2>.

¹⁶ См. в целом UN High Commissioner for Refugees, *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol* [Управление Верховного комиссара ООН по правам беженцев, Консультативное заключение по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по невысылке по Конвенции 1951 г. о беженцах и Протоколу 1967 г. к ней], 26 января 2007 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>; UN High Commissioner for Refugees, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing* [УВКБ ООН, Программный документ по вопросам защиты. Морские операции по перехвату и рассмотрение ходатайств о предоставлении международной защиты: правовые нормы и политические соображения в отношении экстерриториального рассмотрения], ноябрь 2010 г., доступно по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.