



ПОСТАНОВЛЕНИЕ

Парламентской Ассамблеи
Организации Договора о коллективной безопасности

О проекте Рекомендаций по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище

Парламентская Ассамблея Организации Договора о коллективной безопасности **п о с т а н о в л я е т**:

1. Принять Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище (прилагаются).
2. Направить Рекомендации по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище (далее – Рекомендации), в парламенты государств – членов ОДКБ и рекомендовать их для использования в работе по совершенствованию законодательства государств – членов Организации в соответствующей сфере.
3. Разместить Рекомендации на сайте и опубликовать в печатных материалах Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

**Председатель
Парламентской Ассамблеи ОДКБ**

**Санкт-Петербург
27 ноября 2014 года
№ 7-4**



С. Е. Нарышкин

Рекомендации
по гармонизации законодательства государств – членов ОДКБ
по проблемам беженцев и лиц, ищущих убежище

Государства – члены ОДКБ с момента своего образования приступили к созданию национальных систем предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства (далее – иностранные граждане), в т.ч. законодательства о беженцах. И это не случайно. Предоставление иностранным гражданам убежища на своей территории является одним из проявлений суверенитета государства.

Серьезный импульс к развитию и совершенствованию национальных систем предоставления убежища явилось присоединение государств – членов ОДКБ к Конвенции 1951 года о статусе беженцев. Государства – члены ОДКБ присоединились к этому общепризнанному международному инструменту в период с 1992 по 2001 год.

В 1997 – 2000 годах национальные системы предоставления убежища были нацелены, в первую очередь, на решение проблем, вызванных распадом Советского Союза. В этот период ходатайства принимались преимущественно от граждан бывшего СССР.

Позже среди заявителей стали превалировать выходцы из третьих государств, в первую очередь из Афганистана.

По мере развития и совершенствования национальных систем предоставления убежища государства – члены ОДКБ осознали, что для дальнейшего развития национальных систем требуется сотрудничество в данном направлении.

Иностранные граждане, ищущие убежище, пребывают на территории государств в смешанных потоках вместе с экономическими мигрантами, часто по каналам незаконной миграции. Появились транснациональные структуры, которые не только перемещают незаконных мигрантов через границы, но и оказывают содействие в их легализации, в т.ч., путем получения убежища.

При этом часто один и тот же иностранный гражданин по пути своего следования может необоснованно последовательно обращаться за убежищем к властям нескольких государств. Государства, следуя своим международным обязательствам, вынуждены рассматривать ходатайства (заявления) таких иностранных граждан, злоупотребляющих правом на убежище. При этом такой заявитель зачастую сообщает в разных странах о себе разные установочные данные, использует различные легенды о его незаконном преследовании на родине. Отсутствие у такого лица действительных документов, удостоверяющих его личность, не является основанием для отказа государствами в рассмотрении его ходатайства о признании беженцем.

Чтобы противостоять этому государства идут дальше в направлении международного сотрудничества в области предоставления убежища гражданам третьих стран, заключая региональные соглашения в этой сфере.

Ярким примером такого сотрудничества является подписание рядом европейских государств Дублинской Конвенции 1990 года, Конвенции об ответственности государств за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, вступившей в силу в 1997 году, а также Лондонских резолюций 1992 г. об ускоренном рассмотрении явно необоснованных прошений о предоставлении убежища.

Дублинское соглашение постоянно дополняется новыми документами и сейчас уже говорят о системе «Дублин 2». Разрабатывается «Дублин 3».

Указанная система достаточно хорошо себя зарекомендовала на практике.

Дублинское соглашение часто позволяет стране – участнику определить первое безопасное государство убежища, ответственное за рассмотрение ходатайства заявителя о признании беженцем.

Справочно:

Пример для иллюстрации действия этой системы: в Англию въехал гражданин Афганистана по визе или нелегально, который затем нелегально перебрался в Германию и намерен попросить там убежище.

В соответствии с Дублинским соглашением Англия обязана принять заявителя из Германии и рассмотреть его ходатайство о признании беженцем, при условии, что Германия докажет, что заявитель первоначально въехал на территорию Европейского сообщества через Англию.

С помощью общей дактилоскопической базы данных «Евродак» Германией устанавливается личность заявителя, если ему консульством Англии выдавалась въездная виза или, если в ходе индивидуального собеседования с заявителем немецкие власти получают доказательства его нелегального въезда или нахождения в Англии. Определяется ответственное государство – Англия, которая выдавала ему визу. Германией принимается решение о направлении заявителя в эту страну. Заявитель до высылки в Англию находится в Германии в центре задержания либо в месте временного содержания.

После определения ответственного государства, в течение 30 часов направляется запрос в Англию на прием заявителя. В течение двух недель оттуда поступает ответ, хотя высылают заявителя в автоматическом режиме, не дожидаясь ответа.

Заявитель может обжаловать решение о выдворении и задержании в течение трех дней. Подача жалобы приостанавливает высылку до принятия решения по жалобе.

Таким образом, Дублинская конвенция ее участникам позволяет:

- обеспечить распределение между странами бремени по предоставлению убежища выходцам из третьих государств;
- гармонизировать системы предоставления убежища;

- обеспечить высокие стандарты защиты лиц, ищущих убежище;
- исключить возможность подачи двойного и тройного обращения за убежищем в разных странах;
- устанавливать личность заявителей.

Европейские страны шли к созданию подобной региональной системы более 20 лет. К этому их подтолкнула острая миграционная ситуация, когда за убежищем стали обращаться в отдельных странах Европейского Союза сотни тысяч заявителей, а также наличие безвизовых отношений между этими государствами. Совместные усилия европейских государств дают большие возможности каждой стране – участнице в решении своих национальных проблем. Создание такой эффективной системы требует вложения определенных средств в ее развитие.

У большинства государств – членов ОДКБ также есть все предпосылки для совместного сотрудничества в перспективе в области работы с иностранными гражданами, ищущими убежище на территории стран – членов ОДКБ.

Все государства – члены ОДКБ являются участниками Конвенции 1951 года. Между странами ОДКБ также действуют безвизовые отношения, пока только для граждан наших государств.

Повышение уровня жизни и укрепление стабильности в странах – членах ОДКБ делает их все привлекательнее для многих выходцев из беднейших государств мира, раздираемых конфликтами и социальными потрясениями. С каждым годом будет расти число лиц, обращающихся за убежищем в государствах – членах ОДКБ.

Кроме того, после вывода из Афганистана в 2014 году натовских войск может еще больше обостриться ситуация в этой стране, являющейся на протяжении многих лет основным поставщиком лиц, ищущих убежище на территории государств – членов ОДКБ. Вызывает озабоченность ситуация вокруг Украины, Северной Кореи, Ирана, Сирии.

Например, в 2013 году, несмотря на географическую удаленность Сирии, на территории России с ходатайствами о признании беженцами и заявлениями о предоставлении временного убежища обратилось почти три тысячи сирийцев.

В период с 1 марта по 29 октября 2014 г., вследствие февральских и последующих событий на Украине, на территории 85 субъектов Российской Федерации были приняты ходатайства о признании беженцами от 5549 граждан Украины, заявления о предоставлении временного убежища – от 193639, всего от 199188 человек, в составе семей которых – 56427 детей.

В государствах – членах ОДКБ, в основном, созданы национальные системы предоставления убежища, хотя они находятся на разных этапах становления и развития. Наибольшего прогресса в этой области достигли Республика Беларусь и Российская Федерация.

В этой связи решением заседания Координационного совета руководителей компетентных органов государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по вопросам борьбы с незаконной миграцией от 29 января 2010 года была создана постоянно действующая рабочая группа

для проработки вопросов создания в рамках ОДКБ региональной системы по работе с лицами, ищущими убежище, и беженцами.

ОДКБ сделаны первые шаги по созданию в перспективе такой системы.

Разработаны и проходят процедуру внутригосударственного согласования проект Решения Совета коллективной безопасности ОДКБ «Об Основных направлениях деятельности государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по созданию необходимых условий для формирования в ее рамках региональной системы по работе с беженцами и ищущими убежище лицами из третьих государств на период с 2014 по 2017 годы» и проект Соглашения об обмене информацией между государствами – членами Организации Договора о коллективной безопасности о беженцах и ищущих убежище лицах из третьих государств, а также проект Решения СКБ ОДКБ «О положении об обмене между государствами – членами ОДКБ сведениями о действительности паспортно-визовых документов».

Целью сотрудничества государств – членов ОДКБ в области предоставления является создание в перспективе единого пространства на территории, в котором лицо, ищущее убежище, было бы принято одинаково, в соответствии с едиными стандартами, где бы оно ни обратилось за защитой, в соответствии с определенными минимальными стандартами, установленными государствами.

Для этого, в первую очередь необходимо гармонизировать законодательство о беженцах в государствах – членах ОДКБ.

При этом необходимо, чтобы национальное законодательство государств – членов ОДКБ отвечало их международным обязательствам в области предоставления убежища и защиты прав человека, учитывало современные тенденции развития законодательства в других странах и использовало самые современные процедуры, позволяющие быстро и эффективно рассматривать ходатайства о признании беженцем выходцев из третьих стран.

Примером такого законодательства может служить законодательство Европейского Союза, которое не только защищает права иностранных граждан, ищущих убежище, но и ставит жесткие барьеры на пути тех, кто злоупотребляет правом искать убежище.

Законодательство государств – членов ОДКБ должно:

- позволять миграционным ведомствам государств – членов ОДКБ оперативно взаимодействовать друг с другом, обмениваться страноведческой информацией, персональными данными на отдельные категории лиц, ищущих убежище, являющихся выходцами из третьих стран, в ряде случаев создавать общие банки данных;

- быть направлено на упрощение процедуры признания беженцем и сокращение сроков рассмотрения ходатайств;

- стремиться упростить процедуры обжалования решений по ходатайствам об убежище;

- предусматривать меры, которые сделают государства – члены ОДКБ не только менее доступными, но и менее привлекательными для подачи необоснованных ходатайств. Например, многие европейские страны в своих за-

гранпредставительствах в государствах массового исхода незаконных иммигрантов, имеют специальных представителей иммиграционных служб. Эти представители влияют на практику выдачи виз гражданам миграционно опасных стран, целенаправленно собирают информацию о социально-политической ситуации в стране, которая используется при рассмотрении ходатайств об убежище от граждан этих государств;

- обеспечивать достойный прием лиц, действительно нуждающихся в убежище, и их интеграции в принимающем обществе;

- способствовать улучшению юридической и социальной защиты беженцев;

- использовать дополнительных форм защиты лиц, которым отказано в признании беженцами, но которые не могут быть возвращены в страну происхождения из гуманитарных соображений («временная защита», «гуманитарный статус» и др.), предусматривать единые критерии их предоставления государствами – членами ОДКБ.

Политика государств – членов ОДКБ в отношении лиц, ищущих убежище, и беженцев из третьих стран должна быть последовательной и прагматичной, направленной на пресечение незаконной миграции, злоупотребление правом на убежище и на строгое выполнение взятых на себя международных обязательств по предоставлению убежища политически преследуемым иностранным гражданам.

Предоставление убежища должно использоваться не только для предоставления надежной защиты политически преследуемых лиц, но и служить инструментом борьбы с незаконной иммиграцией. Возможность подать ходатайство о предоставлении убежища дает шанс незаконным иммигрантам легализоваться хотя бы на время рассмотрения ходатайства, а властям государства – взять их под контроль, оперативно выяснить каналы их проникновения на территорию страны и срочно принять соответствующие эффективные меры по их пресечению.

Вместе с тем, система предоставления убежища по работе с лицами, ищущими убежище, и беженцами не должна служить каналом для незаконной миграции, инструментом осуществления международных преступлений, а также правонарушений и преступлений международного характера.

Законодательства о беженцах государств – членов ОДКБ должно учитывать и использовать следующие тенденции его развития:

1. Введение ускоренных процедур рассмотрения явно необоснованных (очевидно необоснованных) или носящих характер злоупотребления ходатайств (заявлений) о предоставлении убежища.

Для этого необходимо ввести в национальное законодательство определение явно необоснованного ходатайства, предусмотреть процедурные гарантии для ускоренного рассмотрения таких ходатайств, предусмотреть какие другие категории дел могут также рассматриваться по ускоренной процедуре.

Одновременно необходимо предусмотреть ограничения на применение ускоренных процедур к отдельным, наиболее уязвимым категориям заявителей.

лей.

Не должны рассматриваться в ускоренном порядке ходатайства о предоставлении убежища несопровождаемых несовершеннолетних лиц и жертв пыток.

Если в процессе рассмотрения ходатайства в ускоренном порядке лицо, ищущее убежище, предоставляет дополнительные данные, в результате чего ходатайство более не может рассматриваться как явно необоснованное или носящее характер злоупотребления, то должно приниматься решение о рассмотрении его ходатайства в общем порядке.

При вынесении решения о необоснованности ходатайства либо о наличии в ходатайстве признаков злоупотребления, такое решение должно быть мотивированным и содержать основания для вынесения данного решения.

Ходатайство о предоставлении убежища является явно необоснованным, если лицо, заявившее о предоставлении убежища:

1) указало в ходатайстве о предоставлении убежища иные основания, чем основания, предусмотренные для признания беженцем или для предоставления временного убежища;

2) не привело никаких сведений, подтверждающих наличие оснований, предусмотренных для признания беженцем или для предоставления временного убежища;

3) получив отказ в признании беженцем и (или) в предоставлении временного убежища, обратилось с новым ходатайством о предоставлении убежища, за исключением случаев возникновения обстоятельств, которые являются основанием для признания беженцем или предоставления временного убежища.

Ходатайство о предоставлении убежища носит характер злоупотребления, если лицо, заявившее о предоставлении убежища:

1) при рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища умышленно вводит в заблуждение соответствующие государственные органы относительно установления своей личности, страны гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, обстоятельств прибытия на территорию государства – убежища и обстоятельств, послуживших основанием для выезда из страны гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, или не отвечает на вопросы либо уклоняется от ответов на вопросы анкеты и (или) опросного листа;

2) предъявило поддельные или подложные документы, удостоверяющие личность, либо иные документы и материалы, имеющие значение для принятия решения по ходатайству о предоставлении убежища, выдавая их за подлинные, и не привело убедительных объяснений причин их использования;

3) лицо заведомо не отвечает критериям, содержащимся в определении понятия «беженец» в соответствии с национальным законодательством.

Срок рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища по ускоренной процедуре может быть сокращен до 15 дней (обычная процедура может занимать 3–6 месяцев).

В настоящее время в рамках ОДКБ только законодательство Республики Беларусь предусматривает ускоренную процедуру для рассмотрения явно необоснованных ходатайств, а также носящих характер злоупотребления.

2. Совмещение процедур признания беженцем и предоставления дополнительных форм защиты.

Вопрос признания беженцем и предоставления дополнительных форм защиты должен рассматриваться в рамках единой процедуры. По результатам рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища должно приниматься решение о признании иностранного гражданина беженцем или о предоставлении временного убежища (дополнительной защиты), либо об отказе в предоставлении какой-либо защиты.

Данный вопрос, по мнению ФМС России, удачно решен в законодательстве Республики Беларусь.

3. Установление четких и единых критериев предоставления дополнительной формы предоставления убежища.

Необходимо уйти от коррупциогенного и неопределенного по смыслу понятия «гуманные побуждения» при предоставлении временного убежища (дополнительной защиты) в национальном законодательстве государств – членов ОДКБ.

Критерии предоставления дополнительных форм защиты должны быть основаны на международных обязательствах государств – членов ОДКБ, связанных с Конвенцией против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ооновской и/или европейской).

Таковыми критериями могут быть:

- 1) угроза смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных видов обращения и наказания;
- 2) угроза жизни вследствие массового насилия в ситуации вооруженного или международного или немеждународного характера.

С учетом указанных критериев лицо, которому предоставлена дополнительная форма защиты – это лицо, которому отказано в предоставлении статуса беженца, но предоставлена возможность временно пребывать на территории государства убежища, поскольку существуют серьезные основания полагать, что данное лицо при возвращении в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства столкнется с угрозой смертной казни, пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания либо с угрозой жизни вследствие массового насилия в ситуации вооруженного или международного или немеждународного характера.

4. Упрощение и ускорение процедур обжалования отрицательных решений. Применение отсрочки исполнения решения об отказе в предоставлении убежища на период обжалования отрицательных решений по ходатайствам.

Для упрощения процедур обжалования необходимо уменьшить количество апелляционных инстанций. Для их ускорения – ввести ускоренную

процедуру обжалования решений по явно необоснованным ходатайствам, сокращение сроков обжалования решений, например до 7–15 дней с момента уведомления о принятом решении вместо одного месяца, как например, установлено в законодательстве Российской Федерации.

Это реализовано в законодательстве Республики Беларусь.

5. Введение специальной процедуры рассмотрения ходатайств, поданных в транзитных зонах международных аэропортов, установления возможности въезда в страну.

В условиях транзитных зон международных аэропортов и морских портов, как правило, затруднительно обеспечить пребывание заявителя на весь период рассмотрения его ходатайства о предоставлении убежища в транзитной зоне с учетом особого режима в этой зоне.

Резолюции УВКБ ООН о явно необоснованных ходатайствах о предоставлении убежища позволяют государствам применять процедуры установления приемлемости, в рамках которых ходатайства можно отклонять очень быстро по объективным обстоятельствам. Аналогичным образом, Резолюция о минимальных гарантиях в рамках процедур предоставления убежища позволяет государствам рассматривать ходатайства, поданные на государственной границе, в особом порядке.

При этом до принятия решения о пропуске заявителя на территорию государства вначале определяется, не является ли его ходатайство о предоставлении убежища явно необоснованным или носящим характер злоупотребления. Соответствующее решение, ведущее к отказу в пропуске на территорию государства, должно приниматься центральным органом, но при обжаловании такого решения его исполнение не должно отсрочиваться.

В случае затягивания рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища целесообразно предусмотреть перевод заявителя по достижении определенного предельного срока рассмотрения его ходатайства из транзитной зоны в открытый или закрытый центр содержания иностранных граждан.

6. Определение понятия «безопасные страны происхождения».

Применение понятия безопасной страны происхождения может предполагать либо автоматическое отклонение ходатайств о предоставлении убежища/статуса беженца от граждан стран, которые не считаются «поставщиками беженцев», либо наличие небесспорных (вполне обоснованных) сомнений в верности утверждений заявителей.

Государствам – членам ОДКБ необходимо стремиться установить единые критерии безопасных стран, основанных на общих знаниях о положении в странах происхождения.

Безопасная страна происхождения – это страна, в которой возможно объективное и поддающееся проверке подтверждение того, что она не вынуждает людей к бегству, или объективное и поддающееся проверке подтверждение того, что обстоятельства, которые ранее могли служить основанием для ссылок на Конвенцию 1951 года, более не существуют.

Государства – члены ОДКБ смогут воспользоваться такой оценкой при передаче дел на ускоренное рассмотрение. Должны рассматриваться индиви-

дуальные дела всех заявителей из таких стран и любые конкретные обстоятельства, которые приводит заявитель в обоснование своего ходатайства о предоставлении убежища, которые могут перевесить общую презумпцию безопасности страны происхождения. При этом необходимо учитывать такие факторы, как предшествующий приток лиц, признанных беженцами из этих стран, соблюдение прав человека, наличие демократических институтов и стабильность в этих странах.

При этом национальное законодательство должно предусматривать включение определенных стран в список безопасных стран актами решениями законодательной или исполнительной властей государства – члена ОДКБ.

Удаление страны из списков возможно в соответствии с простым постановлением органа исполнительной власти государства.

В Российской Федерации, например, перечень безопасных государств для целей предоставления Российской Федерацией политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства ежегодно устанавливается МИД России.

7. Первая страна убежища и защита в других странах.

Со временем, по мере развития национальных систем предоставления убежища в государствах – членах ОДКБ целесообразно ввести понятие «первой страны убежища». Это позволит отказывать лицу, ищущему убежище, в рассмотрении его ходатайства по существу по формальным признакам в данном государстве на том основании, что оно уже пользовалось убежищем и защитой в другой стране, могло или должно было обратиться за ними и при выполнении определенных условий получило бы их. Тот же смысл имеет понятие безопасной третьей страны, или «защиты в других странах».

Понятие защиты может толковаться узко, лишь как защита от преследований, либо широко, предоставление также защиты от пыток и бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, т.е. признание беженцем либо предоставление дополнительной защиты.

Такого заявителя можно, при наличии соответствующих договоренностей между государствами, в т.ч. между государствами – членами ОДКБ, вернуть в первую страну убежища.

При этом в третьем безопасном государстве (первой стране убежища), по мнению УВКБ ООН, должны исполняться, как минимум следующие требования:

- заявитель должен быть защищен от высылки (*refoulement*) по смыслу статьи 33 Конвенции 1951 года и от опасности пыток либо бесчеловечного или унижающего достоинство обращения в третьей принимающей стране;
- ранее заявитель уже должен был получить защиту в этой стране или иметь возможность обратиться за защитой или право въехать в эту третью страну;
- в третьей принимающей стране лицу, ищущему убежище, должна быть обеспечена эффективная защита от высылки по смыслу Конвенции 1951 года.

Однако государства – члены ОДКБ должны сохранять за собой право

рассматривать просьбу о предоставлении убежища по гуманитарным соображениям, не высылая лицо в третье безопасное государство. Это может делаться, в частности, например, при наличии семейных уз у заявителя с гражданами, проживающими в первом государстве убежища.

8. Список безопасных стран убежища.

Законодательство может предусматривать принятие списка безопасных стран убежища. Включенные в такой список страны считаются «безопасными» и, таким образом, просьбы о предоставлении убежища от лиц, прибывающих из таких стран, могут автоматически отклоняться, а заявителей могут возвращать туда, не рассматривая более вопрос о безопасности этих стран, как в целом, так и для заинтересованного лица.

Возможны варианты использования такого списка. При этом в первой инстанции не будет возможности опровергнуть презумпцию безопасности или обжаловать решение первой инстанции. При другом варианте дела об определении третьих принимающих стран передаются на ускоренное рассмотрение. В перспективе государства – члены ОДКБ могут прийти к созданию общего списка безопасных стран

9. Минимальные гарантии в рамках процедур.

В национальном законодательстве государств – членов ОДКБ рекомендуется предусмотреть минимальные процедурные гарантии, которые обеспечат справедливое рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Законодательные нормы, касающиеся понятия первой страны убежища, должны запрещать возвращение заявителя в страну, где ему будет угрожать опасность преследования, либо в страну, из которой он может быть отправлен туда, где есть опасность преследований. Однако это не предполагает, что лицо нельзя возвращать туда, где ему будет отказано в обращении, соответствующем основным гуманитарным стандартам, например в доступе к нормальному жилью и прожиточному уровню.

Необходимо предусмотреть положение о том, что третью принимающую страну следует при необходимости информировать о том, что ходатайство о предоставлении убежища не рассмотрено по существу.

Третьей принимающей страной может быть та, в которую заявитель имеет право въехать, независимо от того, проезжал ли он на ее территории или следовал через нее.

10. Соблюдение принципа «не высылки» (non-refoulement).

Принцип «не высылки», на который часто ссылаются как на краеугольный камень защиты беженцев, служит гарантией от принудительного возвращения лиц в обстановку преследований или другой опасности. Он закреплен в различных формах в нескольких международных документах о статусе беженцев и о правах человека, прежде всего в статье 33 (1) Конвенции 1951 года.

Законодательство должно обеспечивать в полном объеме реализацию данного принципа, как для лиц, обратившихся за убежищем, так и для лиц, его получивших. Необходимо обеспечить доступ заявителей к услугам переводчиков, к юридической помощи и возможности заранее получить инфор-

мацию о порядке предоставления убежища.

11. Конфиденциальность информации о лице, ищущем убежище.

Конфиденциальность информации о лице, ищущем убежище, является одним из принципов статуса беженца. Муссирование в средствах массовой информации сведений о лицах, ищущих убежище, может нанести серьезный ущерб этим лицам, их родственникам, оставшимся в стране прежнего постоянного проживания, а в отдельных случаях – осложнить взаимоотношения между государством, предоставившим убежище, и государством происхождения заявителя.

Хотя в Декларации о территориальном убежище, принятой резолюцией 2312 (XXII) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1967 года, было ясно и вполне определенно провозглашено, что предоставление государством убежища лицам, имеющим право в соответствии со статьей 14 Всеобщей декларации прав человека искать убежище, является мирным и гуманным актом и поэтому не может рассматриваться никаким другим государством как недружественный акт. Однако в жизни иногда может быть иначе, некоторые государства иногда неадекватно реагируют на обращение их граждан за убежищем на территории другой страны.

Законодательство государства – члена ОДКБ должно предусматривать, что:

- информация о лицах, ищущих убежище, лицах, признанных беженцами, лицах, которым предоставлено временное убежище, является конфиденциальной и не может быть предоставлена без письменного согласия указанных лиц государственным органам государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства, а также организациям и гражданам, средствам массовой информации, за исключением органов государственной власти и иных организаций, уставная деятельность которых предполагает оказание помощи лицам, ищущим убежище, признанным беженцами, получившим временное убежище или временную защиту, Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев;

- обязанность по соблюдению конфиденциальности возлагается на все организации и должностные лица, которым в связи с их должностными обязанностями стала известна информация о лицах, ищущих убежище, лицах, признанных беженцами, лицах, которым предоставлено временное убежище;

- государство в соответствии с международным договором может передать информацию о лице, ищущем убежище, лице, признанном беженцем, лицу, которому предоставлено временное убежище, без его согласия третьему государству, если указанное лицо покинуло территорию государства-убежища и обратилось за убежищем на территории указанного государства.

Принцип конфиденциальности информации о лице, ищущем убежище, закреплен в рамках ОДКБ только в законодательстве Республики Беларусь.

12. Понятие «альтернативы внутреннего перемещения».

Законодательство должно обеспечивать использование понятие «альтернативы внутреннего перемещения».

Понятие «альтернативы внутреннего перемещения» используется для

отказа в предоставлении убежища на том основании, что ищущие его лица могли запросить или могут получить его в условиях безопасности в другом безопасном районе страны происхождения.

Лицо, страдающее лишь от политических преследований в конкретном регионе страны, будет считаться подвергающимся политическим преследованиям, если положение лица станет невыносимым на всей территории страны.

Альтернатива внутреннего перемещения предполагает, что территория, о которой идет речь, дает искателю убежища разумную защиту от преследования. Это означает свободу от ограничений и опасностей, которые по своей величине или серьезности эквивалентны преследованию по политическим мотивам. К числу «ограничений и опасностей» может быть отнесено насилие в ходе гражданской войны и лишение минимальной возможности исповедовать свою религию.

13. Определение полномочий органов исполнительной власти по работе с лицами, ищущими убежище, признанными беженцам и получившими дополнительную форму защиты, и членами их семей.

Законодательство должно четко определять полномочия органов исполнительной власти государства по работе с лицами, ищущими убежище, признанными беженцам и получившими дополнительную форму защиты, и членами их семей, а не только головного ведомства в лице миграционного органа. Должны содержаться соответствующие нормы в смежном законодательстве.

14. Предоставление необходимых социальных гарантий лицам, ищущим убежище, признанным беженцами, получившим дополнительную форму защиты, и членам их семей.

Законодательство должно четко регламентировать права и обязанности лиц, ищущих убежище, признанных беженцами, получивших дополнительную форму защиты, и членов их семей, предусматривать для них, в зависимости от их правового положения, соответствующие социальные гарантии, которые бы помогли им нормально находиться на территории государства убежища, в первую очередь право на медицинскую помощь, доступ на рынок труда и т.д. Объем, предоставляемых социальных гарантий, во многом определяется социально-экономическим развитием государства – убежища.

15. Задержание и содержание под стражей, ограничение свободы передвижения лиц, ищущих убежище.

Нормы международного права позволяют задерживать лиц, ищущих убежище, и национальное законодательство государств – членов ОДКБ должно предусматривать для этого соответствующие нормы. Содержание заявителей под стражей достаточно дорого обходится государственному бюджету, тем не менее, власти иногда вынуждены идти на это.

Как правило, задержание лиц, ищущих убежище, необходимо в следующих случаях:

- для проверки личности заявителя;
- для определения обстоятельств, на которых основывается ходатайство

о предоставлении статуса беженца или убежища;

- в случаях, когда лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или документы, удостоверяющие их личность, или воспользовались фальшивыми документами для того, чтобы ввести в заблуждение власти того государства, в котором они намерены просить убежище;

- для защиты национальной безопасности и общественного порядка.

К вопросам задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежище из числа несовершеннолетних, женщин, несопровождаемых лиц пожилого возраста, жертв пыток и шока, лиц, имеющих психическую или физическую инвалидность необходимо подходить очень осторожно.

Более дешевой альтернативой задержанию может служить определенное ограничение свободы передвижения заявителей.

16. Определение члена семьи лица, ищущего убежище, признанного беженцем, получившего дополнительную форму убежища. Обеспечение принципа единства семьи. Воссоединение членов семьи, признанных беженцами.

Законодательство должно содержать определение члена семьи лица, ищущего убежище, для обеспечения принципа единства семьи в ходе рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Если кто-то из членов семьи признается беженцем либо получает дополнительную форму защиты на территории государства, то соответствующее убежище должно предоставляться всем членам семьи.

Должны быть определены четкие критерии и механизм воссоединения членов семьи лиц, признанных беженцами, с членами семьи, находящимися за пределами государства убежища. При этом государство – убежище вправе обуславливать право на воссоединение членов семьи возможностью беженца обеспечивать себя и членов своей семьи самостоятельно, без помощи государства.

17. Необходимая инфраструктура для работы с лицами, ищущими убежище, признанными беженцами, получившими дополнительную форму защиты, и членами их семей.

Законодательство должно предусматривать необходимую инфраструктуру для работы с лицами, ищущими убежище, признанными беженцами, получившими дополнительную форму защиты, и членами их семей.

В первую очередь, это касается создания специальных учреждений для работы с данными категориями лиц: приемные центры, центры временного содержания и т.д.

В законодательстве необходимо регламентировать деятельность данных учреждений и условия содержания в них лиц, ищущих убежище, признанных беженцами, получивших дополнительную форму защиты, и членов их семей.

18. Экстренное массовое прибытие иностранных граждан на территорию государства в поисках убежища.

Законодательство должно эффективно регулировать прием, учет и ока-

зание необходимой помощи и защиты в случае экстренного массового прибытия иностранных граждан на территорию государства в поисках убежища.

Экстренное массовое прибытие иностранных граждан на территорию государства с территории сопредельного государства может произойти по причине внутреннего или международного вооруженного конфликта или массового серьезного нарушения прав человека в этом государстве.

В такой ситуации нет возможности с каждым прибывшим проводить индивидуальную процедуру определения его статуса. Потому в работе с указанной категорией иностранных граждан строится по групповому принципу.

19. Отказ от дипломатического убежища в пользу территориального.

Законодательство о беженцах государств – членов ОДКБ не должно предусматривать возможность подачи иностранным гражданином или лицом без гражданства ходатайств о предоставлении убежища в загранучреждения государства – члена ОДКБ. Это связано с тем, что на территории третьего государства, где находится дипломатическое представительство или консульское учреждение государства – члена ОДКБ, оно (государство) не сможет в разумных пределах обеспечить безопасность и соответствующую защиту заявителю на период рассмотрения его ходатайства.

В этой связи показательна, например, ситуация с находящимся с июня 2012 года в Посольстве Эквадора в Лондоне основателя WikiLeaks Джулиана Ассанжа. Заявителю предоставлено Эквадором дипломатическое убежище, но не предоставлена эффективная защита. При этом работа посольства Эквадора сильно осложнена. В отношениях Англии и Эквадора возникла ненужная напряженность. Власти Великобритании надеются все же задержать Джулиана Ассанжа, как только он покинет территории посольства Эквадора. При этом неизвестно, сколько времени Джулиан Ассанж сможет находиться в «заточении» в посольстве.

В этой связи предлагается отказаться от дипломатического убежища в пользу территориального.

20. Уровень принятия решений по ходатайствам о предоставлении убежища.

Уровень принятия решений по ходатайствам о признании беженцем, предоставлении временного убежища в государстве может быть различным и это зависит от размеров государства, его административно-территориального деления, сложившейся практики.

Например, в Российской Федерации, крупном по территории федеративном государстве, в котором ежегодно рассматриваются обращения за убежищем нескольких тысяч иностранных граждан, решения по ходатайству о признании беженцем и заявлению о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации принимает руководитель территориального органа ФМС России, рассмотревшего данное обращение.

В Республике Беларусь, компактном унитарном государстве, ежегодно рассматриваются несколько десятков заявлений о предоставлении убежища. Решения по заявлениям о предоставлении убежища в Республике Беларусь

принимает центральный орган – МВД Республики Беларусь.

В Германии, также федеративном государстве, где ежегодно рассматриваются ходатайства нескольких десятков тысяч заявителей, решения принимают индивидуально специально уполномоченные сотрудники филиалов специализированного Федерального ведомства, так называемые «решающие специалисты».

21. Обеспечение правового регулирования процедур высылки (депортации, административного выдворения и реадмиссии) иностранных граждан в страну происхождения.

Иностранный гражданин, которому отказано в государстве – члене ОДКБ в предоставлении убежища, по общему правилу, должен добровольно возвратиться в страну происхождения. В случае отказа иностранного гражданина добровольно покинуть территорию страны пребывания, он должен высылаться в установленном порядке. Не высылка указанного лица, приведет к повторному необоснованному обращению иностранного гражданина за убежищем либо его переходу на нелегальное положение в стране пребывания.

Таким образом, государства – члены ОДКБ, развивая национальное законодательство о беженцах, должны стремиться максимально его гармонизировать в рамках ОДКБ и внести необходимые изменения и дополнения с учетом приведенных выше рекомендаций (тенденций развития). Это упростит сотрудничество государств – членов ОДКБ в данной области и будет способствовать повышению эффективности национальных систем предоставления убежища.

Проведенный ФМС России совместно с УВКБ ООН анализ законодательства о беженцах государств – членов ОДКБ (копия прилагается) показал, что в настоящее время наиболее совершенным законом о беженцах на пространстве ОДКБ является Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 года «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты».

Закон Республики Беларусь может стать на первом этапе ориентиром, модельным законом, для других государств – членов ОДКБ для дальнейшего развития их национального законодательства о беженцах.

Российская Федерация, работая над новой (третьей) редакцией Федерального закона «О беженцах» в рамках реализации Концепции миграционной политики Российской Федерации, ориентируется, в первую очередь, именно на указанный выше Закон Республики Беларусь. В ходе работы законопроект переименован в проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации».

Одновременно разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов (отдельных положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации».

Законодательство о беженцах (о предоставлении убежища) является довольно узкой, специальной областью права, мало знакомой широкому кругу специалистов, работающих с законопроектами. В этой связи для специалистов, которые будут работать по вопросу совершенствования национального законодательства о беженцах, рекомендуется ознакомиться со следующими изданиями:

1. Право убежища. Галенская. Л.Н. Международные отношения, М. 1968.
2. Статус беженца в международном праве. Гай С. Гудвин-Гил. М.: ЮНИТИ, 1997.
3. Право статуса беженцев. Джеймс С. Хэтэуэй, Бишкек, 2007.
4. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. УВКБ ООН. – Женева, 1992.
5. Определение статуса беженца. Кто является беженцем. Учебный модуль 2. УВКБ ООН. Женева, 2005.