

Международное гуманитарное право

ПРОЦЕДУРА ПРИЕМА БЕЖЕНЦЕВ И ЛИЦ В ПОИСКАХ УБЕЖИЩА

Жильбер Эгер*

Цель встречи

Цель встречи состоит в том, чтобы изучить и обсудить различные варианты (административные, силовые, материальные, социальные и правовые) приема лиц в поисках убежища/беженцев в государстве, где они просят убежища и признания статуса беженца (обычно в государстве, которое оказалось первым на их пути), имея в виду рекомендацию минимальных стандартов.

Термин “лицо в поисках убежища” (вероятно, переведенный с немецкого “Asylbewerb”) используется в течение многих лет. Официальное определение может быть взято из ст. 1 Дублинской конвенции от 15 июня 1990 г., которая определяет термин “заявление об убежище” и “заявитель об убежище”. На этой основе “лицо в поисках убежища является врагом, который ищет защиты у государства, обращаясь за статусом беженца в смысле ст. 1 Конвенции 1951 года, в которую были внесены изменения Протоколом 1967 года в отношении статуса беженца”.

Встреча может пожелать изучить прием не только лиц в поисках убежища *stricto sensu* (лат., строго по смыслу!), но также и представителей других сходных категорий, например лиц, получающих “временную защиту”, или “гуманитарные” случаи, которые не покрываются определением беженца по Конвенции или по Протоколу.

* Профессор (Бельгия). Член Международного Комитета Красного Креста (Швейцария). Статья написана на базе доклада, который был основным на 14-м Европейском диалоге по текущим гуманитарным вопросам (Москва, 12—14 июня 1997 г.).

Общие правовые подходы

Процедуры приема лиц в поисках убежища необходимо рассматривать в связи с правовым положением лица в поисках убежища в каждой последующей стадии процедуры предоставления права убежища:

- фактический временный допуск на территорию государства, у которого испрашивается убежище (запрашиваемое государство);
- законный временный допуск на территорию с целью изучения просьбы;
- допустимость просьбы об убежище;
- тщательное изучение просьбы об убежище;
- стадия мер (пересмотра, апелляции) после отрицательного решения;
- окончательный результат процедуры предоставления убежища или дальнейшей процедуры.

Различия можно сделать между формальностями по приему во время приезда до того, как лицо в поисках убежища формально допущено на территорию для рассмотрения его просьбы, и формальностями во время прохождения дальнейших процедур по получению убежища до окончательного решения о предоставлении права убежища. Первоначальный период обычно бывает очень коротким, всего несколько дней. Что же касается дальнейшего периода, то хотя власти и юристы сходятся во мнении, что процедура предоставления убежища должна быть как можно короче, в действительности же эта процедура, как правило, растягивается на несколько месяцев, а очень часто длится и годами. Основная причина этого состоит в том, что решение по существу часто принимается отрицательное и стадии его пересмотра могут продолжаться годами.

Если окончательный результат процедуры положительный, то лицо в поисках убежища признается беженцем и обычно получает права, которыми пользуются местные жители. Он больше не является лицом в поисках убежища. Если окончательный результат отрицательный, то отвергнутое лицо в поисках убежища остается на данной территории запрошенного государства до тех пор, пока он не покинет его добровольно, не будет выдворен или ему в порядке исключения будет разрешено остаться, например по соображениям гуманности. Этот отрезок времени жизни отвергнутого лица в поисках убежища требует также рассмотрения на этой встрече.

Применяя процедуру предоставления убежища, власти запрашиваемого государства обращаются к соответствующим положениям местного законодательства. Кроме того, они применяют положения международно-правового инструментария, которые либо применя-

ются напрямую, либо инкорпорированы в национальное законодательство соответствующего государства... Мы не можем здесь рассматривать более 50 различных муниципальных правовых систем, но мы должны упомянуть категории международно-правовых инструментов, которые должны были бы (или могли бы) применить запрашиваемое государство или в равной степени лицо в поисках убежища.

Основная категория соответствующих инструментов — это документы универсального значения для беженца:

- Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ);

- Конвенция 1951 года о статусе беженцев;

- Протокол 1967 года о статусе беженцев;

- соответствующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН и ЭКОСОС ООН;

- заключения по международной защите беженцев, принятые Исполкомом программы УВКБ;

- Справочник УВКБ по процедурам и критериям для определения статуса беженца по Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года о статусе беженцев.

Подразумевается, что эти инструменты относятся либо к праву договоров (например, Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г.), либо к так называемому “мягкому праву” (например, заключения). Другие инструменты (например, Устав) занимают промежуточную позицию.

Практически то же самое значение имеют процедуры по приему беженцев регионального уровня. Что касается европейских стран, то мы, конечно, имеем в виду договоры, заключенные под эгидой Совета Европы, а также соответствующие декларации, рекомендации и резолюции Комитета министров и Парламентской ассамблеи Совета Европы.

Как на универсальном, так и на региональном уровне имеются договоры, которые могут не напрямую относиться к лицам в поисках убежища или беженцам, но, тем не менее, являться соответствующим инструментом международного права. Это, в частности, договоры, относящиеся к правам человека (например, Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. или Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.) или к международному уголовному праву (например, Европейская конвенция о выдаче преступников от 13 декабря 1957 г.). УВКБ ООН опубликовало достаточно полный сборник международных документов и других юридических текстов относительно беженцев и перемещенных лиц в 1995 году.

В 15 государствах — членах Европейского Союза вопросы, относящиеся к лицам в поисках убежища и беженцам, регламентируются не только документами ООН и Совета Европы, но также и договорами, резолюциями, рекомендациями, заключениями, решениями и другими текстами, разработанными и одобренными органами Европейского Союза. Необходимо напомнить и о Конвенции, определяющей государство, ответственное за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в одной из стран — членов Европейского сообщества, подписанной 15 июня 1990 г. в Дублине (см. второй абзац настоящей статьи), и Шенгенские соглашения от 1985 и 1990 годов, заключенные, соответственно, 13 и 15 государствами-членами.

Что касается самой большой европейской организации — Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), основанной в 1975 году, то она пока еще не создала или не спонсировала создание соответствующих правовых документов по этому вопросу. В различных случаях она выражала “поддержку односторонних, двусторонних или многосторонних усилий, чтобы обеспечить защиту беженцев и перемещенных лиц и помочь им с целью нахождения приемлемых на длительный срок решений”, например Хельсинкский документ от 8 июля 1992 г. “Вызов времени перемен”.

ОБСЕ совместно с УВКБ и Международной организацией по миграции (МОМ) организовала региональную конференцию, рассмотревшую проблемы беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного перемещения и возвращения в Содружестве Независимых Государств и соседних государствах, которая состоялась в Женеве 30—31 мая 1996 г. (Конференция о недобровольном перемещении в СНГ — КНП СНГ) и приняла очень важную программу действий.

Ответственность государств

Ответственность за прием лиц в поисках убежища и беженцев лежит в первую очередь на запрашиваемом государстве. Она вытекает из основного принципа, состоящего в том, что государство отвечает за всех лиц, находящихся на его территории, независимо от их национальности или их гражданского статуса.

В программе действий, принятой на КНП СНГ, в части первой “Принципы” адекватно подчеркивается роль и ответственность государств: “Государства подтверждают...”, “Государства выполняют свои обязательства...”, “Государства полностью обеспечивают...”, “Каждое государство несет основную ответственность за перемещение населения на своей территории...”

Административные положения о приеме

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года установили некоторые важные правовые принципы приезда и приема лиц в поисках убежища. Особенно это относится к ст. 31 и 33 Конвенции, но не относится к административным положениям. Руководства и рекомендации в административном плане содержатся в ряде заключений, принятых в рамках Европейского Союза. Они подготовлены в виде проекта рекомендаций об условиях приема лиц в поисках убежища и должны быть рассмотрены в июне 1997 года на подготовительной встрече пятой Европейской конференции по приему лиц в поисках убежища, а потом формально одобрены в последующие месяцы.

Из этих документов вытекает консенсус государств, который может быть собран воедино в следующем виде:

Административные положения по приезду

Первый официальный контакт (представитель пограничного контроля, представитель иммиграционной службы в аэропорту и т.д.) должен привести к получению некоторых основных данных по поводу просьбы об убежище, проблемы беженца, иммиграционной проблемы; к проведению соответствующих административных процедур; запрету выдворения.

— Официальный представитель должен быть способен сообщить лицу в поисках убежища о возможностях контактов по телефону или иным путем с сотрудником УВКБ и с представителями ближайшей неправительственной организации (НПО).

— Официальный представитель должен предоставить помощь для удовлетворения физических потребностей лица в поисках убежища (пищу, медицинский уход...) и должен быть уполномочен действовать соответствующим образом.

— Официальный представитель должен иметь возможность направить лицо в поисках убежища к другому официальному представителю, в обязанности которого входит принятие авторитетных предварительных решений о допуске в страну.

— Лицо в поисках убежища должно получить как можно скорее (как только представитель, участвовавший в первом официальном контакте, поймет, что неизвестный, который хочет проникнуть на территорию этой страны, является или может быть лицом в поисках убежища) соответствующую информацию по поводу процедур въезда и основные юридические правила на языке, который она/он понимает. Поскольку часто бывает, что переводчик не находится, языковая проблема может быть решена во многих случаях путем предоставления лицу в поисках убежища напечатанной листовки.

Департамент соответствующего министерства, отвечающего за решение проблем лиц в поисках убежища/беженцев, должен заранее напечатать (в службах правительства или с помощью НПО) листовки на основных языках, на которых говорят лица в поисках убежища, прибывающие в соответствующую страну.

— Если лицо в поисках убежища переводится к другому официальному лицу, а возможно, и в другое место, он/она должен понимать причины этого.

Последующие административные аспекты приема

Административные аспекты ранней стадии процедуры предоставления убежища включают, как было указано выше, требования, чтобы:

— чиновники были соответствующим образом осведомлены о том, как им надлежит действовать, и обучены;

— лицо в поисках убежища получило возможность обратиться в УВКБ или в НПО по его выбору;

— лицо в поисках убежища должно быть соответственно проинформировано (например, с помощью листовки), если это не было сделано во время первого контакта.

Ранняя стадия процедуры включает подробный опрос лица в поисках убежища компетентным чиновником. Соответствующее помещение должно быть предоставлено для конфиденциальной беседы, и в ней должен участвовать переводчик, если необходимо.

Должно быть обеспечено самое необходимое: размещение, пища, санитарно-гигиенические предметы, медицинская помощь. Эти проблемы требуют соответствующего решения до тех пор, пока не будет заключена процедура предоставления убежища, а иногда и за пределами этого срока (см. об этом подробнее выше, где описывается случай отрицательного решения на заявление лица в поисках убежища).

При рассмотрении вопроса о размещении лица в поисках убежища возникает проблема его свободы перемещения или задержания. Этот вопрос, который имеет как административный, так и правовой характер, также касается всего периода процедуры предоставления убежища.

Физические удобства, равно как и вопрос задержания, будут рассмотрены ниже. В дополнение к уже упомянутым документам мы используем документы Семинара об интегрировании беженцев в Европе, организованного в сентябре 1983 года УВКБ, который был связан также и с лицами в поисках убежища, и Европейского семинара о лицах в поисках убежища, организованного 1—2 апреля 1997 г. в Париже обществом “France Terre d’Asile” (“Земля Франции — убежище”).

Размещение, свобода передвижения, задержание

В европейских странах имеется широкий диапазон решения проблемы размещения, которая стоит перед въезжавшими в эти страны лицами в поисках убежища.

В ряде стран вообще нет никаких — ни административных, ни правовых — норм о размещении. Не предоставляют никакой финансовой помощи ни местные, ни центральные власти. В этих странах лица в поисках убежища надеются на размещение (и/или на финансовую поддержку), предоставляемое соотечественниками (родственниками и друзьями), церковью, Обществом Красного Креста и Красного Полумесяца или другими НПО. Эти случаи не всегда удовлетворительны с материальной или социальной точки зрения, но они не дают возможностей возникнуть правовым проблемам.

В странах, где размещение лиц в поисках убежища регулируется нормами местного и/или административного законодательства, центральные или местные власти обычно обеспечивают физическое размещение или альтернативное финансовое вспомоществование (но не в исключительных случаях, когда не требуется никакой финансовой помощи). В этих странах часто проводится четкое различие между первоначальным периодом процедуры предоставления убежища до момента, когда заявление о предоставлении убежища удовлетворено, и стадией определения статуса беженца.

В ранней стадии лицо в поисках убежища может быть вынуждено жить в лагере по приему беженцев, которым руководят центральные или местные власти или же от имени этих властей и с их финансовой помощью Общество Красного Креста и Красного Полумесяца или другие НПО. Свобода передвижения лица в поисках убежища, находящегося в таком лагере, может быть вполне приемлемой или условия могут быть названы квазизадержанием (или, говоря честно, задержанием). Эти условия квазизадержания возникают особенно в тех случаях, когда лицо в поисках убежища не обладает нормально оформленными документами (документом для поездки, визой), не имеет никаких документов или обладает фальшивыми документами, не сообщив о них соответственно никакому официальному лицу при пересечении границы. Власти оправдывают квазизадержание необходимостью установить личность, национальность, цель приезда и т.д. лица в поисках убежища для применения в отношении него положений иммиграционного законодательства либо норм права, относящихся к врагам данного государства.

Если лицо в поисках убежища допущено к процедуре получения права на убежище, оно обычно освобождается из приемного центра

и размещается где-нибудь еще компетентными властями или при их поддержке.

Часто в случае, когда после окончательного негативного решения отвергнутое лицо в поисках убежища получает приказ покинуть территорию без права на апелляцию, оно может быть задержано и находиться в заключении до тех пор, пока его добровольно или принудительно не вышлют из страны.

Задержание

Задержание, или квазизадержание, вероятно, самый спорный и дискуссионный аспект обращения с лицами в поисках убежища. "...В связи с трудностями, которые им порождаются, задержания обычно стараются избежать". Это коренная фраза Решения № 44 (XXXVII заседание Исполкома УВКБ ООН) по вопросу "Задержание беженцев и лиц в поисках убежища". Один том европейской серии этих документов был посвящен УВКБ ООН по задержанию лиц в поисках убежища в Европе.

Коммунальные услуги

Один аспект коммунальных услуг должен быть предоставлен лицам в поисках убежища — это санитарно-гигиенические узлы. Этот вопрос не требует отдельного обсуждения. Санитарно-гигиенические удобства должны быть предоставлены вместе с размещением.

Пища и одежда должны предоставляться безвозмездно, очень часто вместе с размещением. Однако в ряде стран лицо в поисках убежища получает финансовую поддержку от центральных или местных служб и таким образом бывает в состоянии позаботиться о себе и о других членах своей семьи.

То же самое относится и к проблемам медицины и здравоохранения.

В обстановке, когда лицо в поисках убежища легально получило разрешение и, несмотря на широкораспространенную безработицу во многих странах, эффективно получило возможность зарабатывать, его положение в отношении размещения и санитарно-гигиенических условий, пищи и одежды, очевидно, иное. Более того, лицо в поисках убежища, которое получило возможность зарабатывать своим трудом, во многих странах пользуется вместе с членами своей семьи услугами национальной системы здравоохранения или на основе местных законов любыми другими услугами здравоохранения и медицинской помощи.

Занятость

С нескольких точек зрения желательно, чтобы лицо в поисках убежища получило официальное разрешение и общественное содействие в устройстве на оплачиваемую работу.

— Это позволит поддерживать физический, психологический и социальный баланс лица в поисках убежища, а также членов его/ее семьи.

— Это сэкономит общественные средства, необходимые для заботы о нем и его поддержки.

— Это готовит интеграцию тех лиц в поисках убежища, статус беженца которых был признан соответствующим или альтернативным образом, в экономическую и общественную жизнь.

— Это сохраняет творческий потенциал тех, кто вернется в свою страну или переедет в третью страну.

Какими бы ни были эти перспективы, в попытке “сдержать наводнение” новых лиц в поисках убежища и предотвратить их приезд ряд европейских государств в 80-е годы уже приняли меры по ограничению права на труд лиц в поисках убежища. В ряде стран лица в поисках убежища не могут заниматься устройством на работу или организовывать свое “дело” до тех пор, пока — и если — они не признаны беженцами и/или им не предоставлено право длительного убежища. В других странах им запрещается работать только на ранней стадии процедуры оформления, до тех пор пока лицо в поисках убежища не будет объявлено получившим право на такое убежище.

Возникает вопрос: совместимо ли запрещение лицам в поисках убежища, чье временное проживание вполне законно, заниматься заработками со ст. 6 (право на труд) и 2.2 (недискриминация) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.?

Помимо всех правовых препятствий огромная безработица, охватившая большинство европейских стран, также создает трудности для лиц в поисках убежища в том, чтобы найти работу. Поэтому необходимо в связи с этим вспомнить о проектах занятости для беженцев. Такие проекты, охватывающие переобучение или приобретение новых специальностей, поиски возможностей на рынке труда и т.д., стали объектом внимания НПО в ряде стран и дали положительные результаты.

Образование, профессиональная подготовка, обучение языку

Практически во всех европейских странах начальное образование в принципе доступно — если не обязательно — для де-

тей без сопровождения взрослых. То же самое относится и к среднему образованию и к другим категориям обучения и образования, по крайней мере для молодежи до 18 лет.

В современной практике охват детей лиц в поисках убежища начальным и средним образованием связан с печальными последствиями и отрицательными результатами из-за частых смен места проживания, неопределенного правового статуса, языковых проблем и т.д. Обстановка лучше в тех местах, где о семье лица в поисках убежища проявляется забота со стороны хорошо подготовленного социального работника из организации добровольцев.

Высшее образование — общее или профессиональное — обычно недоступно для лиц в поисках убежища. В некоторых странах этот запрет является частью целенаправленной политики сдерживания. Тем не менее, если процедура предоставления убежища растягивается на несколько лет, молодой человек в поисках убежища может получить и профессию, и образование с помощью НПО.

Образование для взрослых, их профессиональная подготовка или переподготовка, равно как и обучение языку, встречаются с теми же трудностями, которые описаны выше.

В то время как многие трудности, связанные с образованием и профессиональным обучением лиц в поисках убежища, связаны с конкретными обстоятельствами, возникает вопрос: совместимы ли правовые препоны и формальный запрет к образованию с соответствующими положениями международных документов о правах человека?

Воссоединение семей

Право на семейную жизнь освящено рядом международных документов о правах человека. Заключительный акт Конференции ООН с участием полномочных представителей, которые заключили Конвенцию 1951 года, говорит о “единстве семьи, естественной и фундаментальной ячейки общества”. О том же говорят и резолюции № 9 (XXVIII заседание Исполкома УВКБ ООН) и № 24 (XXII заседание Исполкома УВКБ ООН) о воссоединении семей. Однако эти документы рекомендуют воссоединение семей после того, как лицо в поисках убежища было признано беженцем, и это соответствует практике государств.

Эта практика и приводит к трудностям, когда процедура предоставления убежища длится несколько месяцев и глава семьи и другие ее члены остаются разделенными иногда на несколько лет. С этой же точки зрения также желательно, чтобы сама процедура предоставления убежища была как можно короче.

Предоставление советов

Лицо в поисках убежища требует соответствующего получения советов с момента своего приезда в страну, где она/он ищет убежища. Это предоставление советов касается:

- процедуры получения убежища, о чем говорилось выше, когда речь шла о том, чтобы он/она вступил(а) в контакт, и это должно быть обеспечено местными властями совместно с УВКБ ООН или с НПО;

- размещения и предоставления других коммунально-бытовых услуг (тоже речь шла выше);

- занятости (тоже речь шла выше);

- образования или профессиональной подготовки (тоже речь шла выше).

В дополнение к этим специфическим аспектам советы лицу в поисках убежища и ее/его семье необходимы для того, чтобы решить психологические и социальные проблемы, присущие процессу внедрения в течение любого по продолжительности периода ожидания.

В некоторых странах советы могут исходить от местных или центральных властей. Однако в большинстве случаев советы предоставляются со стороны социальных работников, связанных с церковью, Обществом Красного Креста и Красного Полумесяца и рядом других различных НПО. Обязанность принимающего государства состоит в том, чтобы обеспечить соответствующую финансовую и иную поддержку как бы в ответ на советы, исходящие от НПО.

Беззащитные люди

Лица в поисках убежища включают женщин (в том числе беременных, матерей с маленькими детьми), детей, несопровождаемых несовершеннолетних, стариков, больных, инвалидов или людей с расстройствами психики. НПО, которые играют важную, обязательную роль в приеме лиц в поисках убежища, обычно знают о том, что среди лиц в поисках убежища находятся беззащитные люди, и готовы предпринять соответствующие действия. То же самое относится очень часто и к местным властям, которые занимаются лицами в поисках убежища, иммигрантами и другими иностранцами.

Тем не менее имеется необходимость привлечь внимание всех соответствующих властей к специфическим проблемам, относящимся к приему беззащитных лиц в поисках убежища. Речь идет особенно о пограничном персонале, работниках аэропортов, сотрудниках центров приема и центров задержания таких лиц. Массовые пересечения границы и переполненные центры по приему беженцев создают стрессовые условия как для лиц в поисках убе-

жища, так и для всего персонала. Специфические нужды незащищенных людей должны быть пересмотрены.

Широкомасштабный наплыв

Выше мы обращали внимание на обычные условия приезда лиц в поисках убежища — приезды индивидуумов или приезды небольших групп, включая последовательные приезды, разбитые на много месяцев или лет. Однако в ряде случаев, особенно в результате внутренних волнений или вооруженных конфликтов, лица в поисках убежища перебираются в соседние страны большими массовыми потоками. Так бывало особенно — да и ныне имеет место — в Африке и Азии, но может случиться и в Европе (например, лица в поисках убежища из бывшей Югославии). По случаю одного из таких кризисов — наплыва беженцев из Индокитая — Исполнительный комитет Программы УВКБ ООН одобрил решение № 22 (XXXII сессия Исполкома УВКБ ООН) о защите лиц в поисках убежища в обстановке широкомасштабного наплыва.

Обращение с лицами в поисках убежища, которые временно допущены на территорию какой-нибудь страны, требует длительно-го по времени обустройства и урегулирования их проблем.

Заключительное замечание

Вышеприведенные положения, конечно, не являются исчерпывающими. Обсуждение различных аспектов приема, основанное на опыте государств-участников, может внести новые элементы и представить разные точки зрения. Они должны быть инкорпорированы в выводы, которые пожелает принять эта встреча.

БЕЖЕНЦЫ И ВЫНУЖДЕННЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЦЫ В СТРАНАХ СНГ

Мари Олауссон*

Речь пойдет об обзоре этой проблемы в Армении, Азербайджане, Белоруссии, Грузии, Казахстане, Киргизии, Молдавии, Российской Федерации, Таджикистане, Туркменистане, Украине и Узбекистане¹.

* Сотрудница из Швеции, работающая в Международном институте гуманитарного права (Сан-Ремо, Италия). Этот материал представляет интерес для специалистов как взгляд зарубежного профессионала на одну из острых проблем, с которой столкнулись страны СНГ после распада СССР.