

Бубербаев Н. Д., научный сотрудник Центра по изучению криминологических проблем НИИ Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ БЕЗОПАСНОЙ ТРЕТЬЕЙ СТРАНЫ

Важным этапом процедуры предоставления убежища / статуса беженца, квалифицируемой как передовая международная практика, является определение государства, ответственного за рассмотрение ходатайства.

Как показывает практика, многие беженцы прибывают не из соседних стран, с которыми имеются общие границы, а из различных краев континента и даже с других континентов, пересекая на своем пути десятки государств. В связи с этим принимающие беженцев страны в попытке переложить бремя ответственности за рассмотрение их ходатайств о предоставлении убежища / статуса беженца направляли таких лиц обратно в страны, где им уже была предоставлена защита, а лиц, не пользующихся защитой какого-либо государства, — в страны, через которые по пути следования они проезжали и которые, по сути, являются безопасными для них.

В 1979 г. Исполнительный комитет УВКБ ООН, рассматривая эту проблему, в своем Заключении № 15 (XXX) «Беженцы, не имеющие страны убежища» рекомендовал государствам-участникам Конвенции 1951 г. и ее Протокола 1967 г. приложить усилия для решения проблемы определения страны, несущей ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, приняв единые критерии с соблюдением следующих принципов:

- критерии должны позволять позитивным образом определить страну, которая несет ответственность за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища и к властям которой лицо, ищущее убежище, должно иметь возможность обратиться;
- критерии должны носить характер, позволяющий избегать возможных разногласий между государствами по вопросу о том, какое из них должно нести ответственность за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, и учитывать сроки и характер любого пребывания лица, ищущего убежища, в других странах;

- следует максимально учитывать намерения лица, ищущего убежище, в отношении страны, в которой он хочет его получить;

- следует учитывать принцип, согласно которому не может быть отказано в убежище только на том основании, что его можно было просить у другого государства. Однако если окажется, что лицо до того, как попросило убежища, имело связь или тесные контакты с другим государством, ему может быть предложено вначале просить убежища у этого государства, если это окажется справедливым и разумным;

- установление критериев должно сопровождаться принятием мер, направленных на проведение регулярных консультаций между заинтересованными правительствами для рассмотрения дел, по которым решение не было найдено, и консультаций, по мере необходимости, с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;

- соглашения, предусматривающие возвращение государствами лиц, въехавших на территории из другого Договаривающегося Государства незаконным образом, следует применять в отношении лиц, ищущих убежища, с должным учетом их особого положения¹.

В настоящее время некоторые страны, особенно государства-члены Европейского Союза в своих национальных законодательствах предусмотрели предварительные этапы процедуры предоставления убежища / статуса беженца основанные на том, что проситель убежища прибыл из безопасной третьей страны, где у него была возможность просить убежища.

Понятие «безопасной третьей страны» применяется во многих странах-участниках Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., в том числе и в Республике Казахстан. Оно предполагает, что проситель убежища может и должен подать ходатайство о предоставлении убежища, если он в поисках убежища проезжал через безопасную страну, где имел возможность подать такое ходатайство. Однако законодательство государств, регулирующих отношения права убежища, показывает, что термин «безопасная третья страна» используется не идентично и, соответственно, имеет определенно неидентичные последствия: отказ в допуске к процедуре (в том числе непосредственной процедуре на границе), рассмотрение ходатайств по ускоренной процедуре и/или уменьшение или исключение сроков на право обжалования. Ряд стран выработал четкие критерии по его определению, одни из них установили открыто доступные списки «безопасных третьих стран», другие исходят из формального подхода к его определению.

На Украине под понятием «безопасное третье государство» принято понимать страну, в которой лицо находилось до прибытия в Украину, кроме случаев транзитного проезда через территорию страны, и могло обратиться с ходатайством о признании беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите, поскольку такая страна:

- придерживается международных стандартов по правам человека в сфере убежища, установленных международно-правовыми актами универсального и регионального характера, включая нормы о запрещении пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;

- придерживается международных принципов относительно защиты беженцев, предусмотренных Конвенцией о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом о статусе беженцев 1967 г., и в отношении лиц, нуждающихся в дополнительной защите;

- имеет национальное законодательство в сфере убежища и беженцев и ее соответствующие государственные органы определяют статус беженца и предоставляют убежище;

- обеспечит лицу эффективную защиту против высылки и возможность обращаться за убежищем и пользоваться им;

- соглашается принять лицо и обеспечить ему доступ к процедуре определения статуса беженца или предоставления дополнительной защиты².

Аналогичных критериев определения «безопасной третьей страны» придерживается Республика Беларусь. Так, в ст. 2 Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» под безопасной третьей страной понимает «государство, в котором иностранец находился до прибытия в Республику Беларусь, за исключением случаев транзитного проезда через территорию этого государства, и мог обратиться с ходатайством о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты либо убежища, поскольку это государство соблюдает международные стандарты по правам человека, установленные международно-правовыми актами универсального и регионального характера включая нормы о запрещении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; соблюдает международные принципы о защите беженцев, в том числе предусмотренные Конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 года и Протоколом, касающимся статуса беженцев, от 31 января 1967 года, и прежде всего принцип невысылки; имеет национальное законода-

тельство, регулирующее отношения в сфере вынужденной миграции, и его соответствующие государственные органы предоставляют статус беженца или дополнительную защиту либо убежище»³.

Эстония определяет и признает «безопасным третьим государством» страну, в которой обеспечено соблюдение следующих принципов:

- жизнь и свобода иностранца, ходатайствующего о предоставлении убежища, не подвергается опасности по признаку его расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к социальной группе или политических убеждений;

- в государстве уважается принцип недопустимости высылки или возвращения в соответствии с Женевской конвенцией «О статусе беженцев» от 28 июля 1951 г., в которую были внесены изменения Нью-Йоркским протоколом от 31 января 1967 г. (РТИ 1997, 6, 26);

- в государстве соблюдается установленный международными правовыми актами запрет на возвращение иностранцев, если им угрожают пытки или иное жестокое, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение;

- иностранец имеет возможность ходатайствовать о предоставлении статуса беженца и, в случае признания его таковым, получить защиту в соответствии с Женевской конвенцией⁴.

Более узкое определение понятия «безопасной третьей страны» приводится в ст. 1 Закона Республики Казахстан «О беженцах». Безопасная третья страна — это страна, в которой лицо, ищущее убежище, временно находилось до прибытия в Республику Казахстан и где ему может быть предоставлен или был предоставлен доступ к эффективным механизмам защиты и определения статуса беженца⁵.

В Законе Российской Федерации «О беженцах» понятие «безопасная третья страна» не используется, но, в п. 5 ч. 1 ст. 5 Закона РФ «О беженцах» указывается аналогичное ему понятие «иностранное государство, на территории которого лицо, ищущее убежища, имело возможность быть признанным беженцем»⁶.

Законодательная регламентация определения «безопасной третьей страны» отсутствует также в Республике Таджикистан, Республике Туркменистан, но ими используется понятие «иное государство или иностранное государство, на территории которого лицо, ищущее убежища, не подвергалось преследованию и имело возможность воспользоваться международной защитой».

В правовых системах Республики Кыргызстан, Республики Грузия понятие «безопасное третье государство», а также аналогичное этому понятию определение такого государства на законодательном уровне отсутствует, соответственно, не используется в практической деятельности.

Определение безопасности третьей страны в конечном счете приводит к приведенным нами выше последствиям и в первую очередь для ходатайствующих о предоставлении защиты. Зачастую страны без рассмотрения ходатайств просто отказывают в допуске к процедуре предоставления убежища / статуса беженца на том основании, что ходатайствующий о защите прибыл через «безопасную третью страну», в которой у него была возможность воспользоваться правом убежища.

Решение подобного рода предусмотрено в ст. 12 Закона Республики Казахстан «О беженцах». Так, основанием для отказа лицу, ищущему убежище, в присвоении статуса «беженец» являются прибытие такого лица непосредственно с территории безопасной третьей страны.

В пункте 3 ч. 1 ст. 5 Закона Российской Федерации «О беженцах» лицу, ищущему убежище, отказывается в рассмотрении ходатайства на том основании, что оно получило обоснованный отказ в признании беженцем в любом из государств, присоединившихся к Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 г. о статусе беженцев и (или) к Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, при условии, что правовые нормы признания беженцем в данном государстве не противоречат законодательству Российской Федерации.

В статье 8 Закона Республики Таджикистан «О беженцах» предусмотрен отказ в регистрации ходатайства о признании беженцем лица, ищущего убежище, и основанием отказа в признании его таковым являются непосредственное прибытие лица, ищущего убежище, с территории иного государства, где оно временно находилось до приезда в Республику Таджикистан и не подвергалось преследованиям, или могло в установленном порядке получить убежище или статус беженца⁷.

В статье 7 Закона Республики Туркменистан «О беженцах» статус беженца не предоставляется лицам, находившимся до прибытия в Туркменистан в государстве, где оно могло в установленном порядке получить убежище или оформить статус беженца⁸.

В статье 6 Закона Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной или временной защите» указывается на лицо, которое до прибытия в Украину с намерением быть признанным беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите, находилось в третьей безопасной стране, за исключением случаев прибытия из «безопасных третьих стран» детей, разлученных с семьей, а

также лиц, родившихся или постоянно проживавших на территории Украины, их потомков (детей, внуков)⁹.

Следует, однако, заметить, что общий вопрос о «безопасности третьей страны» в правовых системах Казахстана, России, Таджикистана, Туркменистана, Украины определен исключительно на формальных критериях. По мнению УВКБ ООН, страны пытаются переложить бремя ответственности на третье государство только потому, что оно является стороной по Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г. и/или соответствующим международным договорам по правам человека. Третье государство должно фактически установить соответствующие объективные процедуры и системы предоставления убежища. Любая основанная на перечне общая оценка безопасности третьей страны должна применяться гибко и обеспечить должное рассмотрение безопасности такой страны для отдельных лиц, ищущих убежища¹⁰.

Процедуры должны предусматривать индивидуализированную оценку «безопасности» третьей страны для каждого лица, ищущего убежища, таким образом обеспечивая соблюдение принципов международной защиты и, в частности, принципа невысылки. Такие передовые практические процедуры включают рассмотрение собственных обстоятельств отдельных лиц с тем, чтобы дать лицам, ищущим убежища, возможность опровергнуть общее предположение безопасности. Он (она) может, например, показать, что по фактам его/ее дела третье государство может применять более ограничивающие критерии определения его/ее статуса, чем государство, где было подано заявление¹¹.

В Республике Беларусь ходатайства лиц, прибывших в поисках убежища из «безопасных третьих стран», в отличие от приведенных выше государств автоматически с рассмотрения не снимаются, а после предварительного собеседования в подразделении по гражданству и миграции проходят, в отличие от других беженцев, ускоренную процедуру. Дела по ускоренной процедуре рассматриваются Департаментом по гражданству и миграции, сотрудники которого по изучении материалов дела делают вывод, может ли просителю убежища быть предоставлена защита белорусских властей, с направлением дела в подразделение по гражданству и миграции для рассмотрения в общем порядке¹². В противном случае проситель убежища направляется обратно в «безопасную третью страну»¹³.

Эстонский законодатель четко указывает, что лицу, прибывшему непосредственно с территорий «безопасной третьей страны» и ходатайствующему о предоставлении убежища, дается возможность представлять обоснования, по которым данное государство нельзя считать «безопасной третьей страной»¹⁴.

Таким образом, при установлении «безопасности третьей страны» принимающее государство должно располагать полной и точной информацией о том, что лицо, ищущее убежища, при возвращении будет:

- повторно допущено в страну;
- защищено от принудительной высылки;
- допущено к объективным процедурам предоставления убежища;
- иметь возможность пользования эффективной защитой страны убежища в случае признания его статуса.

Принимающее государство должно обеспечить просителю убежища (в случае его отказа в возвращении в «безопасную третью страну», где ранее у него была возможность обратиться с ходатайством о предоставлении убежища / статуса беженца) возможность представить доказательства, по которым безопасная третья страна в его случае не может считаться таковой. При отсутствии таких доказательств или их необоснованности просителя убежища направляют в «безопасную третью страну».

¹ Заключение Исполнительного комитета Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев № 15 (XXX) — 1979 год: Беженцы, не имеющие страны убежища // <http://unhcr.ru/index.php?id=36>.

² Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» от 08.07.2011 г. № 3671 -VI // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.

³ Ст. 2 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-3 «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (с

⁴ изм. и доп. по сост. на 03.07.2011 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.

Закон Эстонии «О предоставлении международной защиты иностранцам» от 23 декабря 2005 г. № 968 // <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action/kaitse+andmise+seadus.pdf>.

⁵ Закон Республики Казахстан «О беженцах» от 04 декабря 2009 г. (по сост. на 27.04.2012 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.

⁶ Федеральный Закон Российской Федерации «О беженцах» от 19.02.1993 г. № 4528-1 (в ред. 01 03 2012 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.

БУБЕРБАЕВ Н. Д. МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ...

- ⁷ Закон Республики Таджикистан «О беженцах» от 10.05.2002 г. № 50 (по сост. на 12.01.2010 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.
- ⁸ Закон Республики Туркменистан «О беженцах» от 12.06.1997 г. № 231-1 (по сост. на октябрь 2011 г.) // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ». [http://base.spinform.ru /show doc f\vx?rqn=5194](http://base.spinform.ru/show_doc_fv\hx?rqn=5194).
- ⁹ Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите» от 08.07.2011 г. № 3671-VI // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.
- ления убежища). — ЕС/GC/01/12,31 мая 2001 г., п. 14.
- ¹¹ См.: УВКБ ООН, Процессы предоставления убежища (Справедливые и эффективные процедуры предоставления убежища). — ЕС/GC/01/12, 31 мая 2001 г., п. 13.
- ¹² Ст. 37 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-3 «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (с изм. и доп. по сост. на 03.07.2011 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.
- ¹³ Ст. 43 Закона Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-3 «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» (с изм. и доп. по сост. на 03.07.2011 г.) // Информационная система «Параграф», <http://online.zakon.kz>.
- ¹⁴ Ч. 1 ст. 9 Закона Эстонии «О предоставлении международной защиты иностранцам» от 23 декабря 2005 г. № 968. // <http://w\vw.just.ee/orb.aw/class=Ше/action=preview/id=33444/V%E41ismaalasele+rahvusvaheline^kaitse+andmise+seadus.pdf>.

Түйін

Осы мақалада автор жағымды жақтары отандық заңнамада ұтымды қалданыла алатын 1951 ж. Конвенцияға қатысушы-мемлекеттердің «қауіпсіз үшінші ел» концепциясын қалдану тәжірибесін талдайды.

Resume

In the present article the author does the analysis of practice of application of the concept of "the safe third country» by the states-participants of the Convention of 1951 which positive sides can be successfully used in the domestic legislation.