



**РАЗВИТИЕ**  
Международное общественное объединение  
по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам

Новости

Все новости

Новости ООН

Моделирование ООН

Фотографии

О нас

О сайте

English

Л. В. Павлова, А. В. Селиванов  
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС БЕЖЕНЦА  
Пособие для студентов вузов

Минск: Тесей, 2006

УДК 341.43(087.5)  
ББК 67.412.1я73  
П12

ISBN 985-463-222-9

## Глава 4. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ РЕЖИМА БЕЖЕНЦЕВ

### 4.1. Правовое положение режима беженцев по Конвенции о статусе беженцев 1951 г.

Конвенция 1951 г. не только дала развернутое определение понятия «беженец», но и впервые в полном объеме регламентировала права и обязанности беженцев на территории страны убежища.

При регулировании правового режима беженцев Конвенция исходит из следующего:

- а) государства имеют право не только оценивать, насколько лицо, ищущее убежища, подпадает под признаки беженца, закрепленные международным правом и национальным законодательством, но и установить соответствующий правовой режим проживания на территории государства;
- б) до предоставления государством лицу официального статуса беженца оно становится беженцем с правом пользования некоторыми его правами с момента пересечения им границы страны убежища или постоянного места жительства (в случае лица без гражданства) в силу соответствия критериям определения со стороны властей в Конвенции;
- в) при определении правового режима государство должно гарантировать предоставление беженцам основных прав и свобод человека, иными словами, соблюдать международные стандарты в области прав человека; в силу того, что беженцы являются иностранцами, их правовое положение должно соответствовать правовому режиму, «которым вообще пользуются иностранцы» (ст. 7), при соблюдении требования, касающегося «законного проживания» на территории страны пребывания (ст.ст. 15, 17—19, 21, 23, 24).

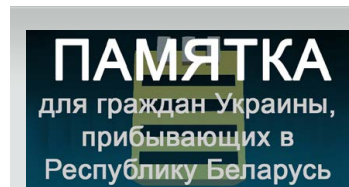
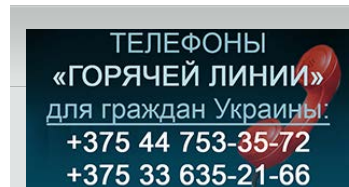
Определяющая роль государства в установлении правового статуса беженцев объясняет рекомендательный характер большинства статей Конвенции, а также закрепление нескольких правовых режимов, которые государство может установить для беженцев в зависимости от характера предоставляемых прав.

Конвенция устанавливает четыре правовых режима для беженцев:

- 1) национальный режим;
- 2) режим, аналогичный режиму для граждан государства обычного места проживания беженца;
- 3) наиболее благоприятный режим;
- 4) наиболее благоприятный режим или во всяком случае не менее благоприятный, чем тот, которым при тех же обстоятельствах пользуются иностранцы.

В качестве основания для более льготного режима, чем для других беженцев, Конвенция предусматривает проживание в стране убежища не менее трех лет (ст. 7); наличие супруга — гражданина страны проживания либо детей, имеющих гражданство данной страны (п. 2 ст. 17).

Национальный режим, такой же, как для граждан страны проживания, беженцу предоставляется в отношении пользования свободой исповедания религии (ст. 4), права обращаться в суд, права на получение пайков, при наличии системы, регулирующей распределение дефицитных продуктов, права на получение начального образования (ст. 22), права на правительственную помощь и поддержку, включая право на медицинское обслуживание (ст. 23), права на социальное обеспечение и применение норм трудового и налогового законодательства (ст.ст. 24, 29), право работать по найму, если беженцы соответствуют изложенным выше



требованиям для получения льготного режима.

Режим, аналогичный режиму для граждан государства обычного местожительства беженца, распространяется на авторские и промышленные права, такие как: право на изобретения, модели, торговые марки, названия фирмы, а также на литературные, художественные и научные произведения (ст. 14).

Наиболее благоприятный режим устанавливается в отношении права на создание и участие в ассоциациях неполитического характера, не преследующих коммерческие цели, а также профессиональных союзах, права работы по найму, если беженец не удовлетворяет критериям для получения национального режима (ст. 15, п. 1 ст. 17).

Наиболее благоприятный режим или во всяком случае не менее благоприятный, чем тот, который получают иностранцы, предоставляется в отношении прав на приобретение движимого и недвижимого имущества, а также в отношении арендных договоров, касающихся этого имущества (ст. 13), права самостоятельно заниматься сельским хозяйством, ремеслами и торговлей, учреждать торговые и промышленные товарищества, права на свободные профессии (ст.ст. 18, 19).

Такой же режим устанавливается в отношении права на жилищное обеспечение, возможности получать среднее и высшее образование, признания иностранных дипломов и степеней, освобождения от уплаты за обучение, а также предоставления стипендий (ст.ст. 21, 22).

Наряду с закреплением общих прав беженцев, соответствующих общепризнанным стандартам прав человека, Конвенция устанавливает специальные права, обусловленные особым положением беженцев как лиц, которые в большинстве случаев утрачивают фактическую и правовую связь с государством либо не имеют документов, устанавливающих их личность, или прибывают страну убежища незаконным путем. В частности, Конвенция налагает обязательства на государство предоставить беженцам, прибывшим на территорию государства законным путем, свободу передвижения и свободу выбора места жительства в пределах территории страны убежища (ст. 26) и выдавать беженцам удостоверение личности, если они не обладают проездными документами (ст. 21). Закрепляя принцип невысылки беженцев, законно проживающих на территории государства, за исключением соображений государственной безопасности, Конвенция предписывает государству предоставить таким беженцам достаточный срок для выезда в другую безопасную страну (ст. 32).

На защиту интересов беженцев направлена статья 8 Конвенции, запрещающая применение исключительных мер государством в отношении имущества или интересов граждан иностранного государства, даже если беженцы являются гражданами этого государства.

Отдавая предпочтение правам беженцев, Конвенция закрепляет их обязанности в отношении страны проживания, заключающиеся в подчинении ее законам и распоряжениям, а также мерам в отношении общественного порядка (ст. 2).

## 4.2. Прекращение статуса беженца

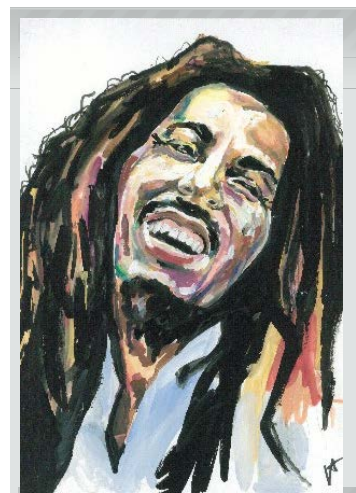
Конвенция 1951 г. детально регламентирует основания для прекращения статуса беженца. К ним относятся: 1) добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности; 2) добровольное восстановление гражданства; 3) приобретение нового гражданства; 4) добровольное возвращение на жительство в страну, где он имел опасения стать жертвой преследования; 5) невозможность более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют; 6) возможность для лица, не имеющего определенного гражданства, вернуться в страну своего прежнего местожительства, ибо обстоятельства, в силу которых оно было признано беженцем, более не существуют (ст. 1 С). Два последних пункта основываются на понимании того, что международная защита более не требуется в силу существенных изменений в стране и, следовательно, причин, в силу которых лицо стало беженцем, более не существует (п. 115 Руководства). По мнению УВКБ ООН, перечисленные основания для прекращения статуса беженца являются исчерпывающими и никакие другие причины не могут быть приведены «в оправдание изъятия статуса беженца» (п. 116 Руководства).

Проанализируем основания для прекращения статуса беженца с учетом толкований, изложенных в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженца.

Все основания прекращения статуса беженца можно разделить на две группы: изменения в статусе беженца, которые произошли по инициативе беженца (первые четыре основания), и те, которые произошли помимо его воли (два последних основания).

Основания прекращения статуса беженца первой группы:

- 1) добровольное возвращение под защиту страны своей гражданской принадлежности. Это основание включает три обязательных условия: а) добровольность, б) явно выраженное намерение попросить защиту у страны своего гражданства, в) беженец должен действительно получить такую защиту. Доказательством возобновления пользования защитой своего государства является получение национального паспорта или продление срока его действия. Однако, если владельцу национального паспорта не разрешают въезд в его страну, это является основанием для сохранения статуса беженца;
- 2) добровольное восстановление прежнего гражданства. Если прежнее гражданство предоставлено по закону, это будет расценено как добровольное приобретение гражданства при наличии возможности отказать от него и соблюдении следующих условий: беженец имел полную информацию, но не воспользовался ею сознательно либо он не может назвать причины, подтверждающей, что восстановление гражданства его прежнего государства не входило в его планы (п. 128 Руководства);
- 3) приобретение нового гражданства и пользование защитой своей новой страны. Обычно речь идет о приобретении гражданства страны проживания беженца. Но бывают случаи, когда беженец приобретает гражданство другой страны, что тоже ведет к прекращению статуса беженца;
- 4) добровольное поселение в стране, где существовала опасность преследования или вне пределов которой лицо находилось, боясь преследования. Это основание относится к беженцам, как имеющим гражданство, так и без гражданства и применяется к тем беженцам, которые, вернувшись в страну своего гражданства или постоянного местожительства, не утратили статус беженца по первым двум основаниям. Главным в данном основании является формулировка «добровольное поселение», означающая, что лицо возвращается в страну своего гражданства или обычного местожительства для постоянного проживания. Временное посещение страны гражданства без национального паспорта, а лишь с проездными документами, выданными страной убежища, не означает поселения и не ведет к



Галерея известных беженцев

прекращению статуса беженца (п. 34 Руководства).

Основания прекращения статуса беженца второй группы:

5) отсутствие обстоятельств, на основании которых граждане были признаны беженцами. К таким обстоятельствам относятся радикальные изменения в стране, которые могут устранить опасения граждан в возможности их преследования. Исключением из этого основания является ситуация, когда лицо в прошлом подвергалось жестоким преследованиям и поэтому продолжает оставаться беженцем, даже если в его стране произошли радикальные изменения. Этому могут препятствовать субъективные причины: прошлый негативный опыт, а также сохранение прежнего отношения к нему местного населения (п. 136 Руководства);

6) лица без гражданства, у которых причин быть беженцами более не существует. Это основание относится только к лицам без гражданства, которые могут вернуться в страну постоянного местоживания, потому что обстоятельства, которые вызывали опасения их преследования, подверглись радикальному изменению (п. 137 Руководства).

Следует подчеркнуть, что независимо от основания прекращения статуса беженца, он не должен немедленно покинуть страну убежища и ему должен быть предоставлен достаточный срок для выезда в другую страну.

### 4.3. Исключение из статуса беженца

Наряду с прекращением статуса беженца Конвенция предусматривает исключение из статуса беженца (ст. 1 D, F).

Такие положения Конвенции распространяются на лиц, которые по внешним характеристикам подпадают под понятие беженца, сформулированное в статье 1, но в силу исключений, установленных Конвенцией, им статус беженцев не предоставляется.

Проанализируем исключительные положения Конвенции.

### Характеристика серьезных преступлений неполитического характера

Прежде всего, необходимо определить, какое преступление является политическим. Во внимание должны быть приняты характер и цель совершения преступления (было оно совершено по политическим мотивам или в целях личной выгоды). Необходимо также исследовать связь между преступлением, его целью и объектом. Кроме того, политический элемент преступления следует сравнить с его характером в свете норм обычного права. Деяния, носящие характер бесчинств, несоизмеримые с провозглашаемой целью, как правило, не могут быть квалифицированы как политические преступления. Чтобы установить, является ли преступление политическим, следует обратить внимание на личность заявителя, его политические убеждения, мотив и характер совершенного им деяния. Если будет установлено, что совершенное преступление имело политический характер, то исключительное положение будет неприменимо.

Во-вторых, необходимо рассмотреть вопрос о серьезности совершенного преступления. Для этого необходимо взвесить все обстоятельства преступления. Невозможно, например, полагаться просто на сам факт того, что заявитель был приговорен к лишению свободы, так как национальные правовые системы предусматривают очень суровые наказания за отдельные виды преступлений (например, в азиатских странах), в то время, как другие проявляют гораздо большую снисходительность при рассмотрении тех же самых деяний.

В-третьих, преступление должно быть совершено вне страны, предоставившей убежище.

В-четвертых, если установлено, что совершенное преступление являлось серьезным и имело неполитический характер, важно дать взвешенную оценку всех характеризующих его элементов. С одной стороны, нужно оценить характер преступления, совершенного заявителем, а с другой — степень серьезности преследований, которых опасалось данное лицо. Исключительное положение, таким образом, не может применяться автоматически. Если, например, лицо имело вполне обоснованные опасения стать жертвой жестоких преследований или быть подвергнутым смертной казни в случае возвращения, то применение исключительного положения может быть оправдано лишь в том случае, когда совершенное им преступление было особо тяжким. Необходимо будет принять во внимание все обстоятельства дела, в том числе и смягчающие. Последние могут включать в себя тот факт, что преступление (например, угон транспортного средства) было совершено с целью избежать преследований.

Необходимо помнить, что исключительные положения могут быть рассмотрены лишь после того, как было установлено, что у лица имелись вполне обоснованные опасения подвергнуться преследованиям по возвращении в свою страну. Поэтому такие положения следует применять ограничительно и только в тех случаях, когда ясно, что преступный характер явно перевешивает характер личности беженца. Как и в других областях, при установлении права лица на получение статуса беженца в случае неясности, в какую из сторон смещен баланс, сомнения должны быть истолкованы в пользу беженца.

### Особые случаи

К особым случаям относится преследование лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу, а также дезертиров. И те и другие, как правило, подлежат суровому наказанию в соответствии с национальным законодательством. Вместе с тем, такое наказание далеко не всегда означает преследование. Однако в ряде случаев, оно может квалифицироваться как преследование, а именно:

- преследование в вооруженных силах по одной из причин, указанных в Конвенции;
- непропорционально суровое наказание за уклонение от призыва на военную службу или дезертирство по одной из причин, закрепленных в определении;
- принуждение к исполнению воинских обязанностей вопреки политическим, религиозным или моральным убеждениям либо соображениям совести.

Каждый случай следует рассматривать, принимая во внимание все индивидуальные особенности беженцев, а также наличие возможности для прохождения приемлемой альтернативной службы.

Кроме того, к особым случаям относится ситуация, когда при всех стараниях заявителя обоснованно изложить факты некоторые из них не подтверждаются. В этом случае нужно толковать факты, вызывающие сомнения, в

пользу заявителя (*benefit of doubt*). Однако такой принцип должен применяться в том случае, если есть уверенность в правдивости просителя, и его утверждения должны быть связаны с правдоподобными и не идти вразрез с общеизвестными фактами (пп. 203—204 Руководства).

## 4.4. Регламентация статуса беженца в рамках региональных международных организаций

Конвенция 1951 г. как универсальный международный договор дала наиболее полную регламентацию правового статуса беженца. Этим объясняется, что соглашения, принятые в рамках региональных международных организаций, либо восприняли положения Конвенции 1951 г. в отношении прекращения статуса беженца (Конвенция ОАЕ 1969 г.), либо не регулируют указанные вопросы (Соглашение СНГ 1993 г.), акцентируя внимание на трактовке понятия «беженец».

Правовая политика региональных международных организаций характеризуется принятием рекомендаций (Совет Европы) или обязательных для государств-членов регламентов и директив (Европейский союз), направленных на гармонизацию и унификацию национального законодательства с целью создания единой правовой системы в отношении беженцев.

Показательна в этом плане деятельность Европейского союза, государства-члены которого весьма привлекательны для лиц, ищущих убежища. Поэтому целесообразно проанализировать регламентацию статуса беженца Европейским союзом.

### Правовая политика Европейского союза в отношении беженцев

Правовая политика ЕС в отношении беженцев впервые получила закрепление в Амстердамском договоре 1997 г. До его принятия государства самостоятельно решали вопрос о предоставлении статуса беженца, отступая от конвенционных положений. Причем общим для политики всех стран — членов ЕС было ограничение потока беженцев путем заключения со странами Восточной Европы двусторонних соглашений о реадмиссии беженцев. Результатом такой политики стал рост буферной зоны между Европой и государствами, из которых шел поток беженцев. Это означало, что лицам, ищущим убежища, стало гораздо труднее добираться до стран ЕС с целью ходатайства об убежище. Кроме того, нарушался принцип невысылки. Иллюстрацией могут служить решения судов Германии, согласно которым беженцы высылались в страну транзита либо своего гражданства, где они подвергались преследованиям (боснийцы — в Хорватию, эфиопы — в Судан)<sup>1</sup>.

Все эти противоречия привели к тому, что к 1996—1997 гг. страны — члены ЕС были неудовлетворены действием как Шенгенской и Дублинской конвенций, так и третьей части Маастрихтского договора. Критике подвергся недостаток демократического и судебного контроля, неэффективность принимаемых соглашений и решений, а также «отсутствие необходимой ясности относительно концепции выбранной политики»<sup>2</sup>.

Таким образом, государства пришли к пониманию необходимости создания единой правовой системы в отношении беженцев.

Во-первых, само понимание Общего европейского дома и Шенгенской конвенции означало, что перемещение граждан государств, лиц, проживающих на их территории, и беженцев должно координироваться из единого центра. Даже Великобритания, которая не участвует в Шенгенском соглашении, охотно обменивалась информацией с правоохранительными органами других стран.

Во-вторых, Германия особенно настаивала на выработке общей политики, надеясь, что с ее введением ей, в случае кризиса, подобного югославскому, не придется принять непропорционально большую часть беженцев.

И, в-третьих, принималось во внимание будущее расширение состава ЕС за счет включения государств Восточной Европы, что накладывало особые обязательства по установлению демократических процедур предоставления убежища в странах ЕС<sup>3</sup>.

Закрепленное Амстердамским договором тесное сотрудничество государств на разных уровнях было направлено на создание единой наднациональной системы предоставления убежища и статуса беженца.

Наметившимися негативными тенденциями был обеспокоен Совет Европы, деятельность которого основана на строгом соблюдении основных прав и свобод. На сессии Парламентской Ассамблеи 1999 г. был представлен доклад Комитета по миграции, беженцам и демографии, касающийся ограничений в странах — членах Совета Европы и Европейского союза.

Парламентская Ассамблея выразила обеспокоенность тем, что принципы демократии, защиты основных свобод и прав человека ставятся под угрозу существующей в Европе общей атмосферой враждебности по отношению к беженцам, лицам, ищущим убежища, и другим лицам, нуждающимся в международной защите. Отмечалось, что в последнее время многие европейские правительства ввели ограничения в свою иммиграционную политику и практику предоставления убежища с намерением существенно сократить количество беженцев и лиц, ищущих убежища, на своей территории.

Среди действующих ограничительных мер следует выделить следующие:

- 1) меры, направленные на предотвращение въезда лиц без соответствующих документов на территорию государств-членов;
- 2) меры, предусматривающие упрощенное рассмотрение прошений об убежище или передачу этих прошений на рассмотрение другими странами;
- 3) меры, связанные с ограничительным толкованием международного права беженцев, и особенно определения термина «беженец»;
- 4) устрашающие меры, цель которых — создать неблагоприятные условия для лиц, ищущих убежища, ожидающих вынесения решения.

Парламентская Ассамблея выразила уверенность, что план ЕС о формировании Единой системы предоставления убежища создаст достаточный уровень защиты нуждающихся. При этом Парламентская Ассамблея подчеркнула, что не должна иметь место политика ЕС, направленная на снижение ответственности государств — членов Союза за лиц, нуждающихся в защите, за счет государств — не членов ЕС. Совет Европы заявил в этой связи о необходимости координации иммиграционной политики и процедур предоставления убежища между ЕС и странами



— членами Совета Европы, не являющимися членами ЕС<sup>4</sup>.

## Регламентация Европейским союзом процедуры предоставления убежища

Реализацию положений Амстердамского договора, направленного на унификацию процедуры предоставления статуса беженца в странах ЕС с учетом международных стандартов в области защиты прав беженцев, наглядно демонстрируют новые нормативные акты, принятые Советом министров ЕС в 2003—2004 г.: директива, определяющая минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища, от 27 января 2003 г. (далее — директива 2003 г.), постановление, устанавливающее критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, от 18 февраля 2003 г., решение о создании Европейского фонда беженцев, директива о минимальных стандартах предоставления гражданам третьих стран или лицам без гражданства статуса беженцев либо лиц, нуждающихся в иной международной защите, и содержания предоставляемой защиты от 29 апреля 2004 г. (далее — директива 2004 г.).

Директива 2003 г. определяет минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища, и направлена на согласование условий приема с целью предотвращения возможных вторичных перемещений между государствами-членами. Она распространяется на лиц, попадающих под определение беженца по Конвенции 1951 г., которые подали ходатайства о предоставлении им статуса беженцев. Директива рекомендует государствам применять ее положения также в отношении лиц, обратившихся с просьбой о дополнительных формах защиты.

Значимость директивы, ее соответствие вышеизложенным рекомендациям Исполкома УВКБ ООН относительно защиты прав лиц, ищущих убежища, особенно ярко проявляются в обязательствах, которые она налагает на государства — члены ЕС. Государства обязуются информировать лиц, ищущих убежища, о процедурах его предоставления, обеспечивать возможность контактирования с организациями и лицами, способными оказать им правовую помощь.

Государства обязуются в течение трех дней после подачи ходатайства выдать таким лицам документ, удостоверяющий их статус как лица, ищущего убежища, либо подтверждающий разрешение на пребывание на территории государства до рассмотрения ходатайства.

Директива устанавливает обязанность государства предоставить такому лицу следующие права:

- право на обучение детей (гарантируется не позднее чем через 3 месяца после подачи ходатайства);
- право на трудоустройство (государства-члены могут определять, предоставляется это право незамедлительно или по прошествии некоторого времени после подачи ходатайства о предоставлении убежища);
- материальные условия приема, которые включают проживание (либо в центрах, либо в частных домах), медицинское обслуживание (по крайней мере, неотложную помощь и лечение заболеваний), питание и одежду.

Директива обязывает государство гарантировать свободу передвижения, которая может быть ограничена определенной зоной передвижения только из-за соображений государственной безопасности или в интересах скорейшего рассмотрения ходатайства. Причем при ограничении свободы передвижения государство должно предусмотреть механизм получения разрешения покинуть такую зону.

Директива определяет условия ограничения или аннулирования предоставления убежища. К ним относятся: оставление определенного властями места жительства без разрешения или уведомления; несоблюдение обязанностей по отчетности; повторная подача ходатайства в том же государстве<sup>5</sup>.

Постановление Совета, устанавливающее критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства лица о предоставлении убежища, заменяет положения ранее действующей Дублинской конвенции 1990 г. Постановление устанавливает правила распределения лиц, ищущих убежища, между государствами — членами ЕС, а также ответственность последних за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища во всех случаях. Исключением являются случаи, когда лицо, ищущее убежища, высылается в третью безопасную страну (понятие третьей безопасной страны и указанное исключение подвергаются критике, поскольку государства-члены высылают лиц, ищущих убежища, в третьи безопасные страны без согласия этих стран), а также случаи, когда другое государство не несет ответственности за рассмотрение ходатайства, но все-таки желает рассмотреть его из гуманитарных соображений.

Постановление закрепляет следующие критерии определения государства, ответственного за рассмотрение ходатайства об убежище: а) нахождение на территории государства члена семьи, который сам является лицом, ищущим убежища, либо признан беженцем (например, если супруга лица, ищущего убежища в Швеции, находится вместе с детьми в Великобритании и является там лицом, ищущим убежища, или признана беженцем, Великобритания будет ответственной за рассмотрение ходатайства супруга и принятия его для проживания на своей территории; б) выдача государством визы лицу, ищущему убежища, либо вида на жительство; незаконное пересечение лицом границы государства; незаконное пребывание на территории государства более 5 месяцев; при отсутствии вышеперечисленных критериев, принимается во внимание принцип места подачи ходатайства о предоставлении убежища.

Постановление предусматривает возможность передачи лица, ходатайствующего об убежище, другому государству — члену ЕС, но только при наличии согласия последнего взять на себя ответственность за рассмотрение такого ходатайства<sup>6</sup>.

Директива 2004 г. очень важна для понимания эволюции политики ЕС в отношении беженцев. Директива предлагает государствам — членам ЕС закрепить в законодательстве два вида статуса беженца: общий — в соответствии с положениями Конвенции 1951 г. и вспомогательный — для лиц, не попадающих под критерии беженца, указанные в Конвенции, но нуждающихся в международной защите по иным основаниям. Целью директивы провозглашаются обеспечение применения государствами «общих критериев идентификации лиц, действительно нуждающихся в международной защите», а также «сближение норм признания и сути статуса беженца и вспомогательной защиты» с целью ограничения вторичных перемещений лиц, ищущих убежища, между государствами-членами из-за различий в их законодательстве (пп. 6, 7 преамбулы).

Согласно директиве, к лицам, имеющим право на вспомогательный статус (дополнительные формы защиты), относятся граждане третьей страны или лица без гражданства, которые не определяются как беженцы, но в

отношении которых «было доказано существование обоснованных опасений», что они «при возвращении в страну своего происхождения» или в страну своего обычного местожительства (для лиц без гражданства) столкнутся «с реальной угрозой серьезного вреда, определенной в статье 15, и которые не могут или не желают» пользоваться защитой этой страны вследствие такого риска (ст. 2 (е)). В соответствии со статьей 15 директивы под серьезным вредом понимается применение смертной казни или экзекуции, пыток или других бесчеловечных или унижающих достоинство обращений и наказаний заявителя в стране его гражданства или прежнего обычного местожительства.

Устанавливая критерии для получения дополнительных форм защиты определенной категории лиц, директива акцентирует внимание на необходимости обеспечения им международной защиты, исключая из-под действия директивы тех граждан или лиц без гражданства из третьих стран, которым государство разрешило находиться на их территории «на основании сочувственного им гуманитарного отношения, а не из-за потребности в международной защите».

Директива также закрепляет основания для исключения из категории лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты. Кроме оснований, аналогичных конвенционным, касающимся исключений из категории беженцев (совершение преступлений против мира, военных преступлений, преступлений против человечности, деяний, противоречащих целям и принципам ООН, тяжких преступлений), директива вводит дополнительные критерии, а именно: представляют опасность для общества или безопасности страны, в которой они находятся; провоцируют или иным образом участвуют в совершении деяний, перечисленных выше; если такие лица до своего прибытия в государство совершили одно или несколько преступлений, карающихся по законодательству государства пребывания лишением свободы, и покинули страну своего происхождения с целью избежания наказания за такие преступления (пп. 1—3 ст. 17).

Права лиц, предоставляемые государством в рамках дополнительных форм защиты, в соответствии с директивой в основном включают:

- разрешение на жительство, которое в отличие от статуса беженца предоставляется на определенный срок (минимум на один год) и должно возобновляться, если только этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка (ст. 24);
- право на проездной документ, в отличие от беженцев, предоставляется лицам со статусом дополнительной защиты при невозможности получения ими национального паспорта, позволяющего им передвигаться, по крайней мере, когда возникают гуманитарные причины, требующие их присутствия в другом государстве (ст. 25);
- право на трудоустройство или частное предпринимательство (ст. 26);
- право на доступ к системе общего образования, дальнейшего обучения или переподготовки на равных условиях с законно проживающими гражданами третьих стран (ст. 27);
- право на социальную помощь в размере, предоставляемом гражданам государства пребывания, с возможностью в порядке исключения ограничения государством указанного права лиц, имеющих статус дополнительной защиты, «до самых необходимых благ» (ст. 28);
- право на медицинскую помощь на тех же условиях, что и гражданам страны пребывания. Однако директива предоставляет государствам возможность ограничить доступ к медицинской помощи лицам, имеющим статус дополнительной защиты «до самых необходимых благ». Это ограничение не распространяется на лиц с особыми нуждами (беременные женщины, инвалиды, лица, подвергавшиеся пыткам, изнасилованию или иным формам физического или психического насилия, несовершеннолетние жертвы любых форм насилия или негуманного бесчеловечного обращения или пострадавшие от вооруженных конфликтов), имеющих право на адекватную медицинскую помощь на тех же условиях, что и граждане страны пребывания (ст. 29).

Директива устанавливает, что государства должны гарантировать лицам, имеющим статус беженца или статус дополнительной защиты, право на доступ к жилью наравне с гражданами третьих стран (ст. 31), а также предоставить свободу передвижения в пределах территории их пребывания на таких же условиях и с теми же ограничениями, что и гражданам третьих стран, законно проживающим на территории государства (ст. 32). Государства должны гарантировать беженцам и предоставить лицам, имеющим статус дополнительной защиты, доступ к программам интеграции в общество государства пребывания, которые они считают необходимыми (ст. 33), и могут оказывать помощь указанным лицам в случае их желания репатрироваться (ст. 34).

В директиве закрепляется принцип единства семьи в отношении членов семьи лиц обоих статусов. В частности, директива обязывает государства, чтобы члены семьи лица, имеющего статус беженца или статус дополнительной защиты, которые лично не подпадают под право получения такого статуса, имели право на вышеизложенные привилегии в соответствии с государственными процедурами (п. 2 ст. 23).

Директива предоставляет одинаковую защиту от высылки лицам обоих статусов, обязывая государства уважать принципы о запрещении высылки в соответствии с межгосударственными обязательствами (п. 1 ст. 21). Вместе с тем, директива, подобно Конвенции 1951 г., трактует этот принцип ограничительно, предоставляя государствам возможность высылать такое лицо, если имеются уважительные причины считать его опасным для безопасности государства — члена ЕС, в котором он находится, либо, если оно, будучи осужденным за совершение особенно тяжкого преступления, представляет угрозу для государства пребывания (п. 2 ст. 21). Следует отметить в качестве особенностей регламентации директивой правового режима лиц, имеющих статус дополнительной защиты, наделение государства-участника в пределах его международных обязательств правом сократить вышеизложенные привилегии и права в отношении лиц указанного статуса (п. 7 ст. 20).

В директиве подробно регулируются вопросы, касающиеся аннулирования, прекращения или отказа в возобновлении статуса дополнительной защиты. В целом указанные вопросы регламентируются аналогично, как и в отношении лиц, имеющих статус беженцев. Так, согласно директиве, гражданин третьей страны или лицо без гражданства перестает быть лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты, если обстоятельства, приведшие к предоставлению такого статуса, перестали существовать или изменились до такой степени, что защита больше не требуется. При этом директива обращает внимание государств на необходимость выяснения, имеют ли изменения обстоятельств «такой значительный и невременной характер», что указанное лицо больше не столкнется с реальным риском нанесения серьезного ущерба (ст. 16).

Государство обладает правом прекратить, аннулировать статус дополнительной защиты или отказать в его возобновлении, если лицо подпадает под исключительные положения статьи 17 директивы. Причем, если лицо подпадает под положение пункта 3 статьи 17 (совершение уголовных преступлений до прибытия в принимающее государство), то государство может прекратить, аннулировать или отказать в возобновлении такого статуса (п. 2 ст. 19); если лицо подпадает под положения пунктов 1, 2 статьи 17 (совершило международные или тяжкие

преступления либо провоцирует или участвует в таких преступлениях), то государство обязано прекратить, аннулировать или отказать в возобновлении статуса. Такая же обязанность налагается на государство, если такое лицо неверно истолковало или опустило факты, в том числе использовало фальшивые документы, имевшие решающее значение для предоставления статуса дополнительной защиты (п. 3 (b) ст. 19). Вместе с тем, директива требует от государства индивидуальных доказательств того, что лицо, имевшее статус дополнительной защиты, утратило его в соответствии с вышеизложенными основаниями<sup>7</sup>.

Таким образом, директива 2004 г., учитывая реальные причины вынужденной миграции, способствует реформированию законодательства стран Европейского союза в направлении расширения круга лиц, пользующихся международной защитой.

## Контрольные вопросы и задания

1. Охарактеризуйте правовые режимы беженцев по Конвенции о статусе беженцев 1951 г.
2. Каковы основания прекращения статуса беженца?
3. На какие категории лиц не распространяется статус беженца?
4. Покажите специфику регулирования статуса беженца Европейским союзом.

<sup>1</sup> См.: Levy, C. *Asylum Seekers and the European Union in 1990s*. Palgrave, 1999.

<sup>2</sup> Lavenex, S. *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest: Central European University Press, 1999.

<sup>3</sup> См.: Levy, C. *Op. cit.*

<sup>4</sup> *Restrictions on Asylum in the Member States of the Council of Europe and the European Union: Doc. 8598. 1999, 21 December / Council of Europe, Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Demography.*

<sup>5</sup> Последние изменения в законодательстве Европейского союза в сфере миграции, убежища и контроля за пересечением границ // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 2003. № 3. С. 37—38.

<sup>6</sup> Там же. С. 38.

<sup>7</sup> *Official Journal of the European Union*. L 304. 2004. 20 Sept. P. 12—23.

