



Март 2014 г.

Рекомендации по вопросу международной защиты, связанные с событиями в Украине

Введение

1. После эскалации волнений и насилия в Киеве и других населенных пунктах Украины, имевших место в конце 2013 года и январе-феврале 2014 года, появились сообщения¹ о людях, покидающих Украину в поисках международной защиты по причинам, связанным с нынешней ситуацией.

Последние события в Украине

2. Протесты в Украине вспыхнули после того, как правительство Президента Януковича в ноябре 2013 года отклонило широкомасштабное соглашение с Европейским Союзом (ЕС) в пользу более тесного сотрудничества с Российской Федерацией. В ответ на это тысячи людей начали мирные протесты в Киеве, которые переросли в события, впоследствии получившие название «Революция на Майдане» («Майдан» – украинское название Площади Независимости). Наиболее сильными протесты были в Киеве и в Западной Украине, однако они происходили и в Восточной Украине². В феврале³ ситуация обострилась, в результате чего, по сообщениям⁴, 82 человека было убито, а несколько сотен – ранено. Парламент

¹ См., например, Kyiv Post, *More Ukrainians fleeing political strife at home* [«Число украинцев, бегущих от политических раздоров в своей стране, растет»], 7 февраля 2014 г., <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/more-ukrainians-fleeing-political-strife-at-home-336406.html> (только по подписке, полный текст статьи доступен по ссылке

<http://www.google.ch/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD8QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.pressdisplay.com%2Fpressdisplay%2Fviewer.aspx%3Fissue%3D0226201402070000000001001%26page%3D8%26article%3D41ac7166-2136-463a-9954-eba771876b59%26key%3DaeQiDneWym9WZwozkDIhNw%253D%253D%26feed%3Drss&ei=cYkUU6yAOKjJvgOk4YDYCw&usq=AFQjCNHwaxPCOyCEFRq4dGEccb6-Ar6AFw&bvm=bv.61965928,d.bGQ&cad=rja>).

² BBC News, *Ukraine crisis: Is the east deserting President Yanukovich?* [Новости Би-би-си, «Кризис в Украине: бросает ли восток Президента Януковича?»], 28 января 2014 г., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-25925372>

³ OHCHR, *Ukraine crisis: Pillay sends urgent call for restraint after deadly clashes in Kiev* [УВКПЧ ООН, «Кризис в Украине: Пиллай настоятельно призывает к сдержанности после смертельных стычек в Киеве»], 18 февраля 2014 г., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14261&LangID=E>.

⁴ Как сообщалось на веб-сайте Министерства здравоохранения Украины, *Інформація про постраждалих у сутичках в центрі Києва станом на 06.00 год. 23 лютого 2014 р.* [«Информация о пострадавших в стычках в центре Киева по состоянию на 6.00 час. 23 февраля 2014 г.»] / 23 февраля 2014 г., http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140223_b.html.

проголосовал за отстранение Президента от должности и назначил исполняющим обязанности Президента Олександра Турчинова. По сообщениям, выдан ордер на арест Януковича⁵.

3. Как сообщается, последние события привели к внутренним противоречиям в Украине. Общая ситуация остается нестабильной, особенно в восточной части Украины, где продолжаются демонстрации⁶, и в Автономной Республике Крым. Реагируя на напряженность в Автономной Республике Крым, Совет Безопасности ООН провел закрытое заседание по просьбе нового правительства. Была выражена поддержка единству, территориальной целостности и суверенитету Украины, при этом Совет Безопасности подчеркнул важность проявления всеми политическими силами в Украине максимальной сдержанности. Кроме того, Совет Безопасности призвал к всеобщему диалогу на основе признания многообразия украинского общества⁷.

Граждане Украины и лица, постоянно проживающие в Украине – индивидуальные процедуры предоставления убежища и определения статуса беженца

4. Хотя события в Украине пока не привели к масштабному внутреннему перемещению или к бегству больших групп людей за границу, сообщается, что некоторые лица или семьи выехали из Украины в соседние страны и в страны дальнего зарубежья⁸. Некоторые из этих лиц подали или могут подать ходатайства о предоставлении международной защиты. Кроме того, люди могут бежать из Украины в преддверии дальнейшей эскалации ситуации и подавать ходатайства о предоставлении международной защиты по этой причине. Все ходатайства лиц, бежавших из Украины, должны рассматриваться с соблюдением справедливых и эффективных процедур в соответствии с действующими системами предоставления убежища или определения статуса беженца (ОСБ). Для некоторых лиц, чьи ходатайства были отклонены до начала нынешних событий, эта ситуация может рассматриваться как изменение обстоятельств, которые необходимо учесть, если подано повторное ходатайство о предоставлении убежища.

5. По характеристикам некоторых лиц, выезжающих или выехавших из Украины, они могут подпадать под действие Конвенции 1951 г. о статусе беженцев⁹ и Протокола к ней 1967 г.¹⁰ (далее – Конвенция 1951 г.) либо под действие Квалификационной директивы ЕС¹¹. Ходатайствам о международной защите, поданным лицами, которые были прямо или косвенно вовлечены в недавние волнения либо пострадали от них или же вследствие нынешней ситуации, возможно, необходимо будет уделить особое внимание. Лица с такими

⁵ BBC News, *Ukraine arrest warrant for fugitive ex-leader Yanukovich*, [Новости Би-би-си, «В Украине выдан ордер на арест беглого бывшего лидера Януковича»], 24 февраля 2014 г., <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-26320004>.

⁶ The Washington Post, *In northeast Ukraine, pro-Maidan occupiers are routed by counter-demonstrators* [газета «Вашингтон Пост», «В северо-восточной части Украины людям, поддерживающим Майдан, препятствуют протестующие противоположных взглядов»], 1 марта 2014 г., http://www.washingtonpost.com/world/europe/in-northeast-ukraine-pro-maidan-occupiers-are-routed-by-counter-demonstrators/2014/03/01/6fb057e0-a162-11e3-9ba6-800d1192d08b_story.html.

⁷ UN News Centre, *Security Council holds 'urgent' meeting on situation in Ukraine*, [Центр новостей ООН, «Совет Безопасности проводит «срочное» заседание по ситуации в Украине»], 28 февраля 2014 г., <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=47253&Cr=ukraine&Cr1#.UxRQrYUHLA0>.

⁸ См. сноску 1.

⁹ Конвенция о статусе беженцев («Конвенция 1951 г.»), 28 июля 1951 г., Сборники международных договоров ООН, т. 189, стр. 137, <http://www.refworld.org.ru/docid/4714a6812.htm>.

¹⁰ Протокол, касающийся статуса беженцев, 31 января 1967, Сборники международных договоров ООН, т. 606, стр. 267, <http://www.refworld.org.ru/docid/4c064d9b2.html>.

¹¹ Европейский Союз, Директива 2011/95/EU Европейского Парламента и Совета по стандартам для квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, по единому статусу для беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и по содержанию предоставляемой защиты («Квалификационная директива»), 13 декабря 2011 г., <http://www.refworld.org/docid/4f06fa5e2.html>. Если лица, ищущие убежища, из Украины обратятся за международной защитой в других регионах мира, что менее вероятно, то будут применяться другие региональные соглашения: см. Конвенция по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке («Конвенция ОАЕ»), 10 сентября 1969 г., Сборники международных договоров ООН, т. 1001, стр. 45, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b36018.html>, Картаженская декларация о беженцах, Коллоквиум по международной защите беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме, 22 ноября 1984 г., <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>. В отличие от Конвенции ОАЕ Картаженская декларация не является юридически обязательным документом; ее положения приобретают силу закона только при условии ее включения в национальное законодательство.

характеристиками могут нуждаться в международной защите в соответствии с Конвенцией 1951 г. по причине (приписываемых) политических убеждений или по причинам, связанным с мотивами преследования, указанными в Конвенции 1951 г. УВКБ ООН считает, что все ходатайства следует рассматривать в индивидуальном порядке, тщательно учитывая конкретные обстоятельства каждого дела. Среди лиц, покидающих Украину, могут быть лица, причастные к деяниям, обуславливающим исключение в значении ст. 1F Конвенции 1951 г.¹². В таких случаях необходимо будет внимательно изучать вопросы личной ответственности за преступления, которые могут обуславливать исключение из режима международной защиты беженцев.

Определение Украины как безопасной страны происхождения

6. Некоторые европейские страны определяют Украину как так называемую «безопасную страну происхождения». Это означает, что ходатайства о международной защите украинских граждан или лиц, постоянно проживающих в Украине, могут рассматриваться по ускоренной процедуре с сокращенными процедурными гарантиями. В частности, лицу, ищущему убежища, может быть не позволено подать апелляцию или ожидать результата ее рассмотрения в стране, где это лицо обратилось за убежищем (обжалование при отсутствии ответчика). Определение Украины в качестве безопасной страны происхождения может также отрицательно влиять на условия приема лиц, ищущих убежища, происхождением из такой страны. В нынешних обстоятельствах УВКБ ООН считает определение Украины как «безопасной страны происхождения» нецелесообразным и рекомендует государствам исключить Украину из перечней «безопасных стран происхождения».

Беженцы и лица, ищущие убежища (граждане третьих стран)

7. В зависимости от развития ситуации граждане третьих стран также могут решить покинуть Украину – или будут вынуждены сделать это – в результате недавних событий или ожидая дальнейшего обострения ситуации. Среди этих лиц могут быть лица, признанные беженцами в Украине или зарегистрированные как лица, ищущие убежища. Среди лиц, ищущих убежища, и беженцев в Украине очень много граждан Афганистана и Сирии¹³. Украина была и остается страной транзита и назначения беженцев и лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, из третьих стран. Если они едут дальше, то их следует направлять для прохождения национальных процедур убежища, чтобы рассмотреть их ходатайства о предоставлении международной защиты. Кроме того, среди заявителей могут быть граждане третьих стран или лица без гражданства, которые проживали в Украине до обращения за международной защитой в другой стране и которые не подали (или еще не подали) такое ходатайство в Украине. УВКБ ООН рекомендует также направлять таких лиц для прохождения национальной процедуры предоставления убежища в стране, где они обращаются за международной защитой.

Определение Украины как безопасной третьей страны

8. УВКБ ООН не считает целесообразным, чтобы государства определяли Украину как так называемую «безопасную третью страну» или оставляли ее в перечне таких стран. Определение страны как «безопасной третьей страны» может привести к тому, что просьба о международной защите не будет рассмотрена по существу и отклонена либо рассмотрена по ускоренной процедуре с сокращенными процедурными гарантиями. Еще до нынешних волнений УВКБ ООН считало, что Украину не следует рассматривать как безопасную третью страну, учитывая выявленные недостатки национальной системы убежища¹⁴. УВКБ ООН просит государства рассматривать ходатайства о предоставлении убежища гражданам третьих стран, которые ранее проживали в Украине или проезжали через территорию Украины

¹² УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите №5: Применение положений об исключении согласно статье 1F Конвенции о статусе беженцев 1951 г., 4 сентября 2003 г., CR/GIP/03/05, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html>.

¹³ См. УВКБ ООН, «Полугодовые тенденции», 2013 г., <http://www.unhcr.org/52af08d26.html>, и приложения к ним (таблицы в формате Excel, <http://www.unhcr.org/statistics/mid2013stats.zip>). УВКБ ООН располагает подробной статистикой.

¹⁴ УВКБ ООН, «Украина как страна убежища. Замечания о положении лиц, ищущих убежища, и беженцев в Украине», июль 2013 г., <http://www.refworld.org/docid/51ee97344.html>.

транзитом, с соблюдением справедливых и эффективных процедур и всех необходимых процедурных гарантий.

Граждане третьих стран и применение соглашений о реадмиссии

9. В нынешних обстоятельствах УВКБ ООН рекомендовало бы с осторожностью подходить к вопросу возвращения граждан третьих стран в Украину в соответствии с условиями двусторонних или региональных соглашений о реадмиссии. В принципе, соглашения о реадмиссии обычно исключают из сферы действия лиц, ищущих убежища, и лиц, нуждающихся в международной защите. Вместе с тем, если такие соглашения применяются к гражданам третьих стран в сочетании с определением «безопасной третьей страны», то в результате их применения обратно в Украину могут высылаться лица, которые не имели возможности подать ходатайство о предоставлении международной защиты или ходатайства которых не были рассмотрены по существу в рамках справедливой процедуры.

Обновление и пересмотр

10. Позиция УВКБ ООН будет пересматриваться по мере развития ситуации и по необходимости корректироваться.

УВКБ ООН
5 марта 2014 г.