



# УВКБ ООН

Агентство ООН  
по делам беженцев

## Комментарий УВКБ ООН

### относительно ходатайств о предоставлении статуса беженца в связи с принудительными законами или политикой в сфере планирования семьи

#### А. Введение

1. Политика планирования семьи является осуществлением полномочий государства в сфере социально-экономического развития и обоснованно может быть направлена на повышение качества жизни и общего благосостояния населения. Принцип 5 Программы действий, принятой на Международной конференции ООН по народонаселению и развитию (МКНР) в 1994 г., гласит: «Цели и политики в области народонаселения являются составной частью культурного, экономического и социального развития, основная задача которого заключается в повышении качества жизни всех людей»<sup>1</sup>. Следовательно, неотъемлемой связи между политикой планирования семьи и преследованиями не существует. Планирование семьи как таковое широко признано как одна из эффективных мер реагирования на демографическое давление, при условии, что эта политика не направлена на конкретную группу или сообщество, а применяется повсеместно и цель или применение такой политики или соответствующих законов не подразумевает дискриминацию.

2. В то же время, выполняя законные социально-экономические задачи, политика в области народонаселения должна отвечать признанным международным нормам в области прав человека, принципу справедливости и потребностям, связанным с выживанием национальных, региональных групп и меньшинств<sup>2</sup>. Следовательно, как vyplывает из формулировки 15 принципов Программы действий, принятой на МКНР, необходимо тщательно поддерживать равновесие между признанием индивидуальных прав человека и правом государства на развитие<sup>3</sup>.

3. За последние четыре десятилетия право родителей свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением развилось в один из ключевых аспектов репродуктивных прав. На Международной конференции по правам человека, состоявшейся в 1968 г. в Тегеране, было достигнуто согласие по

<sup>1</sup> МКНР, 5-13 сентября 1994 г., Каир (Египет). Генеральная Ассамблея аналогичным образом подтвердила, что «главная цель социально-экономического и духовного развития, неотъемлемой частью которого являются цели и политика в области народонаселения, состоит в повышении уровня и качества жизни людей», A/RES/39/228, 18 декабря 1984 г., заседание №104, п. 5.

<sup>2</sup> Всемирный план действий в области народонаселения, единогласно принятый 137 государствами на Всемирной конференции ООН по народонаселению, Бухарест, август 1974 г., п. 14(d).

<sup>3</sup> МКНР, «Последующие мероприятия, которые должны быть приняты ООН: последствия рекомендаций Международной конференции по народонаселению и развитию для программы работы в области народонаселения», Доклад Генерального секретаря, E/CN.9/1995/5, п. 9.

данному конкретному вопросу и заявлено, что родители имеют основное право свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением<sup>4</sup>. Это новое право человека было подтверждено на Всемирной конференции по народонаселению в 1974 г. в Бухаресте<sup>5</sup>, а затем закреплено в международном договорном праве, в частности, в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ, 1979 г.), пп. (е) п. 1 ст. 16 которой предусматривает следующее:

Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин во всех вопросах, касающихся брака и семейных отношений, и, в частности, обеспечивают на основе равенства мужчин и женщин: ...одинаковые права свободно и ответственно решать вопрос о числе детей и промежутках между их рожденьями и иметь доступ к информации, образованию, а также средствам, которые позволяют им осуществлять это право.

4. Может возникать противоречие между интересом граждан в отношении права свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением и интересом государства в отношении проведения экономической и социальной политики ради общего благосостояния своего народа на основе политики контроля рождаемости. В ситуациях, где возможен такой конфликт, необходимо оценивать, может ли государство, преследуя свою социально-экономическую цель, обоснованно ограничить способность лица осуществлять данное право, а если может – то в какой мере, поскольку такое вмешательство не должно быть несоразмерным по сравнению с преследуемой законной целью.

5. В этом контексте широко признано, что политика планирования семьи не должна быть ни обязательной, ни принудительной. Например, Комитет по правам человека, уточняя ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г.<sup>6</sup>, заявил в своем Замечании общего порядка №19: «...Когда государства-участники проводят политику планирования семьи, она должна быть совместимой с положениями Пакта и, в частности, не должна носить дискриминационный или *принудительный* характер...»<sup>7</sup>. То же самое подчеркивается в Программе действий МКНР, где указано, среди прочего: «В рамках программ в области охраны репродуктивного здоровья должен обеспечиваться самый широкий спектр услуг *без принуждения в любой форме*. Все супружеские пары и отдельные лица имеют основное право свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением и на получение необходимых для этого информации, образования и средств»<sup>8</sup>. В Программе также указано: «...Принцип осознанного свободного выбора имеет огромное значение для

---

<sup>4</sup> Пар. 16 принятого Воззвания Тегеранской конференции гласит: «Защита семьи и ребенка продолжает вызывать озабоченность международного сообщества. Родители обладают неотъемлемым правом свободно и ответственно определять число детей и продолжительности периода между их рождением».

<sup>5</sup> Все супружеские пары и отдельные лица имеют основное право свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением, а также иметь доступ к информации, образованию и средствам, которые позволяют им осуществлять это право; обязанность супружеских пар и отдельных лиц при осуществлении этого права учитывает потребности их живущих и будущих детей, а также их ответственность перед обществом (Принцип 14f, Всемирный план действий в области народонаселения).

<sup>6</sup> П. 2 ст. 23 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. (далее – МПГПП), а также п. 1 ст. 16 Всеобщей декларации прав человека (далее – ВДПЧ) предусматривают право мужчин и женщин соответствующего возраста на вступление в брак и право основывать семью.

<sup>7</sup> Замечание общего порядка № 19 – Защита семьи, права на вступление в брак и равенства супругов (ст. 23), 27 июля 1990 г., п. 5 (выделено УВКБ ООН).

<sup>8</sup> См. Принцип 8 (выделено УВКБ ООН).

успеха программ в области планирования семьи в долгосрочной перспективе. Принуждения в какой бы то ни было форме не должно быть»<sup>9</sup>.

6. Учитывая вышеизложенное, принудительные законы или политика в сфере планирования семьи, которые предписывают, сколько детей могут иметь родители, и (или) которые предусматривают меры принудительного характера или санкции для обеспечения соблюдения таких законов или политики либо наказывают людей за их нарушение, не соответствуют международным нормам в области прав человека.

7. Кроме того, как средства или методы, применяемые для обеспечения соблюдения принудительных законов или политики в сфере планирования семьи, так и налагаемые санкции за нарушение таких законов могут приводить к серьезным нарушениям прав человека и, таким образом, к преследованиям.

8. Исходя из того, что принудительные формы планирования семьи представляют собой нарушение прав человека, этот Комментарий призван служить руководством для рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца на основании опасений стать жертвой преследований в результате противодействия принудительной политике планирования семьи или ее несоблюдения, в частности, в ситуациях, где имеет место отказ от принудительного аборта, если зачатый ребенок не входит в разрешенную квоту, или от стерилизации. Двумя главными вопросами, которые будут изучены далее, являются предел, при котором вред, в отношении которого существуют опасения, становится равносильным преследованиям, и связь с одним или несколькими из пяти признаков, установленных в определении термина «беженец» в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

## **В. Обоснованные опасения стать жертвой преследований**

### ***Законы и политика, носящие характер преследований***

9. Как отмечено выше, легитимная социально-экономическая и демографическая цель закона или политики в сфере планирования семьи не перевешивает право отдельного лица создавать семью и свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением. Следовательно, вмешательство в осуществление этого права, предусмотренное принудительными законами или политикой в сфере планирования семьи, было бы несоразмерным и неоправданным. Даже несмотря на то, что принудительный закон или принудительная политика в сфере планирования семьи не соответствуют общепринятым нормам в области прав человека, само по себе это не обязательно означает, что они ведут к преследованиям, ибо преследованиям

---

<sup>9</sup> Программа действий МКНР, гл. VII, р. В «Планирование семьи», п. 7.12. См. тж. гл. VII, р. А «Репродуктивные права и репродуктивное здоровье», п. 7.3, который гласит:

«Репродуктивные права охватывают некоторые права человека, которые уже признаны в национальных законодательствах, международных документах по правам человека и других соответствующих документах Организации Объединенных Наций, принятых на основе консенсуса. Указанные права зиждутся на признании основного права всех супружеских пар и отдельных лиц свободно принимать ответственное решение относительно количества своих детей, интервалов между их рождением и времени их рождения и располагать для этого необходимой информацией и средствами, а также права на достижение максимально высокого уровня сексуального и репродуктивного здоровья. Это также включает их право принимать решения в отношении воспроизводства потомства без какой бы то ни было дискриминации, принуждения и насилия, о чем говорится в документах по правам человека. При осуществлении этого права супружеские пары и отдельные лица должны учитывать потребности своих живущих и будущих детей и свою ответственность перед обществом. Поощрение ответственного подхода к осуществлению этих прав всеми людьми должно стать основой основ осуществляемых с помощью правительств и общин политики и программ в области репродуктивного здоровья, включая планирование семьи...»

равносителен только серьезный вред, причиняемый в результате нарушения прав человека. Как и во всех случаях, где заявитель утверждает о наличии опасений стать жертвой преследований в результате применения закона общего действия, должно быть доказано, что у заявителя (заявительницы) имеются вполне обоснованные опасения преследований, связанных с действием данного закона. К примеру, такие опасения беспочвенны, если подобный закон еще существует, но уже не применяется на практике<sup>10</sup>. Аналогичным образом, если лицо не может иметь детей по медицинским причинам, то обоснованные опасения стать жертвой преследований из-за такого закона доказать невозможно, так как вышеупомянутое лицо не смогло бы нарушить принудительный закон о планировании семьи.

10. Закон или политика, ограничивающие право создавать семью или свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением может считаться ведущим к преследованиям, если заявитель имеет сильные политические и религиозные убеждения, пренебрежение которыми делает его жизнь невыносимой<sup>11</sup>. Поэтому оценка субъективного элемента определения термина «беженец» должна обязательно включать оценку личности конкретного лица, ищущего убежище<sup>12</sup>. Например, лицо, которое имеет сильные религиозные убеждения или религия которого запрещает планирование семьи, может страдать от невыносимых душевных мук и вреда, если оно вынуждено соблюдать закон или политику в сфере планирования семьи, например, путем применения контрацептивов, чтобы избежать преследований. Хотя сам акт соблюдения, в смысле воздержания от рождения большого числа детей, нежели дозволено, может не быть физически болезненным или вредным, он, тем не менее, может быть настолько претящим глубочайшим убеждениям данного лица, что станет равносителен преследованиям<sup>13</sup>.

11. Вместе с тем, принудительный закон или принудительная политика в сфере планирования семьи, которые предписывают принудительный аборт или принудительную стерилизацию как методы обеспечения соблюдения данного закона или политики, всегда будут считаться, по сути, ведущими к преследованиям, ввиду серьезных нарушений прав человека, которые будут допущены в отношении каждого лица, подвергающегося этим мерам. Принудительный аборт и принудительная стерилизация нарушают физическую неприкосновенность или безопасность лица и в некоторых случаях вполне могут создавать угрозу для жизни, например, если аборт проводится на поздних сроках беременности. Вредные физические и психологические последствия этих мер по обеспечению соблюдения широко признаются на международных форумах.

12. Например, Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин заявил, что «принудительная стерилизация или аборты негативно сказываются на физическом и психическом здоровье женщин...»<sup>14</sup> и что «...государства-участники не должны допускать

---

<sup>10</sup> УВКБ ООН, «Рекомендации по международной защите № 1: Преследование по гендерному признаку в контексте статьи 1А(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года» (далее – Рекомендации УВКБ ООН по преследованию по гендерному признаку), HCR/GIP/02/01, 7 мая 2002 г., п. 10.

<sup>11</sup> УВКБ ООН, «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев», 1979 г., переиздание 1992 г. (далее – Руководство УВКБ ООН), п. 40.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> «Преследования по гендерному признаку: анализ новейших тенденций», подготовлено Отделом (сейчас – Департамент) международной защиты УВКБ ООН в связи с симпозиумом по проблеме преследований, связанных с полом, Женева, 1996 г., стр. 97, дело «Фатин против Службы иммиграции и натурализации» (*Fatin v. Immigration and Naturalization Service*), Апелляционный суд третьего округа США, 20 декабря 1993 г., стр. 1242.

<sup>14</sup> Общая рекомендация № 19 – Насилие в отношении женщин, 11-я сессия, 1992 г., п. 22 (касательно ст. 16 и 5 КЛДЖ).

такие формы принуждения, как стерилизация без получения согласия...[,] которые нарушают права женщин на осознанное согласие и на уважение их достоинства»<sup>15</sup>. Кроме того, принудительный аборт и принудительная стерилизация упоминались как две формы сексуальных посягательств в отношении женщин в ходе переговоров, которые привели к принятию в 1993 г. Декларации об искоренении насилия в отношении женщин<sup>16</sup>. В Пекинской платформе действий 1995 г. термин «насилие в отношении женщин» определен как «любой совершенный на основании полового признака акт насилия, который причиняет или может причинить вред физическому, половому или психологическому здоровью женщины или страдания, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни», при этом к таким актам относятся также «принудительная стерилизация и принудительный аборт, принудительное/насильственное использование контрацептивов, убийство новорожденных девочек и дородовой отбор пола»<sup>17</sup>. В Пекинской декларации также четко признано и подтверждено, что право всех женщин на контроль за всеми аспектами своего здоровья, в частности, их способность к воспроизведению потомства, имеют основополагающее значение для расширения их возможностей<sup>18</sup>.

13. Принудительный аборт или стерилизация также могут быть равносильны пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, которые представляют собой преследования. В частности, Комитет по правам человека заявляет, что для «оценки соблюдения статьи 7 Пакта... государства-участники должны также представлять в Комитет информацию о мерах по предотвращению насильственных аборт или принудительной стерилизации...»<sup>19</sup>.

14. Таким образом, реализация принудительной политики в сфере планирования семьи посредством применения законов, которые устанавливают обязательность аборт или стерилизации, серьезно нарушала бы основные права человека лиц, в отношении которых применяются эти меры. Следовательно, законы, предписывающие применение таких мер для принудительного осуществления политики в сфере планирования семьи, по сути своей, ведут к преследованиям. При любом применении таких законов возникали бы серьезные нарушения прав человека, равносильные преследованиям.

### ***Методы обеспечения соблюдения принудительных законов и политики в сфере планирования семьи, а также применения штрафов, санкций и дискриминационного обращения за их несоблюдение***

#### Родители

15. Различие между преследованиями и наказанием за преступление по обычному праву и соответствующим судебным преследованием иногда может быть недостаточно выраженным. Это, например, бывает, если лицо подвергается чрезмерному наказанию, если оно подвергается уголовному преследованию по причине, указанной в определении термина «беженец», или если оно, помимо опасений уголовного преследования или наказания за преступление по обычному праву, имеет вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований, например, в результате дискриминационных мер<sup>20</sup>.

<sup>15</sup> Общая рекомендация № 24 – Ст. 12 Конвенции (женщины и здоровье), 20-я сессия, 1999 г., п. 22.

<sup>16</sup> Резолюция ГА 48/104, 20 декабря 1993 г.

<sup>17</sup> Пекинская платформа действий, Стратегические цели и меры, Насилие в отношении женщин, пп. 113 и 115.

<sup>18</sup> Пекинская декларация, п. 17.

<sup>19</sup> Замечание общего порядка № 28 – Ст. 7 МПГПП, п. 11.

<sup>20</sup> Руководство УВКБ ООН, пп. 57-58.

16. Как указано выше, принудительный закон или политика в сфере планирования семьи, ограничивающие право отдельного лица создавать семью и свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением, не соответствуют международным нормам<sup>21</sup>, несмотря на законную социальную цель, на достижение которой такой закон или политика направлены. Следовательно, по международным нормам в области прав человека и уголовного права любое наказание, применяемое как реакция на нарушение такого закона или политики, считалось бы чрезмерным по сравнению с совершенным правонарушением. Вместе с тем, не все виды наказания, которые считались бы чрезмерными на основании международных норм в области прав человека и уголовного права, обязательно равносильны преследованиям, ибо воздействие ожидаемого наказания на данное лицо должно быть достаточно серьезным для того, чтобы достичь предела, выше которого оно считается преследованиями.

17. Как отмечено выше, если соблюдение принудительного закона о планировании семьи обеспечивается путем обязательного аборта или обязательной стерилизации либо если эти санкции налагаются за нарушение таких законов или политики, то такие меры принуждения и санкции в случае их осуществления приводят к серьезным нарушениям прав человека, а их последствия равносильны преследованиям. В этом контексте необходимо напомнить, что могут быть случаи, когда конкретное государство запретило практику, носящую характер преследований (например, принудительную стерилизацию), но продолжает потворствовать ей или терпеть ее либо не способно эффективно ее пресечь, в результате чего практика, носящая характер преследований, фактически сохраняется. Поэтому сам факт принятия закона, запрещающего или осуждающего определенную практику, представляющую собой преследования, не достаточен для суждения о том, что ходатайство о предоставлении статуса беженца не имеет под собой оснований<sup>22</sup>.

18. Хотя уголовные санкции, такие как тюремное заключение или содержание под стражей, не считаются чрезмерными формами наказания за определенные виды преступлений, указанные выше, они будут чрезмерными за такое правонарушение, как зачатие ребенка с нарушением квоты, установленной принудительным законом или политикой в сфере планирования семьи, даже если срок заключения не считается длительным, а его характер – бесчеловечным. Устанавливая, достигнут ли предел преследований, необходимо оценить ожидаемое воздействие уголовной санкции на конкретное лицо в свете характера и степени наказания. Естественно, более крайние формы наказания, такие как помещение в «исправительно-трудовые лагеря»<sup>23</sup>, всегда будут составлять преследования для вышеупомянутых лиц.

---

<sup>21</sup> Руководство УВКБ ООН, пп. 59-60. В п. 59 читаем: «Для того чтобы определить, равносильно ли уголовное преследование преследованию по смыслу Женевской конвенции, необходимо обратиться к законодательству данной страны, поскольку бывает, что это законодательство не отвечает общепринятым нормам в области прав человека». Пар. 60 гласит: «В таких случаях из-за явных трудностей с оценкой законодательства другой страны национальные власти могут часто принимать решения, используя собственное национальное законодательство в качестве отправной точки. Кроме того, полезным могло бы быть обращение к принципам, содержащимся в различных международных документах по правам человека, в частности, в Международных пактах о правах человека, которые содержат обязательные для выполнения государствами-участниками положения и являются документами, к которым присоединились многие государства-участники Конвенции 1951 года».

<sup>22</sup> Рекомендации УВКБ ООН по преследованию по гендерному признаку, п. 11.

<sup>23</sup> Новостной релиз «Международной амнистии», 7 января 2005 г.,

<http://www.amnesty.org.uk/news/press/15852.shtml>.

19. Следует также отметить, что уголовное преследование по причине, упомянутой в определении термина «беженец», само по себе может составлять преследования<sup>24</sup>. Учитывая возможность существования различных определенных социальных групп, что будет рассмотрено ниже, уголовное преследование за осуществление лицом своего права создавать семью и свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением само по себе может составлять преследования.

20. Определенные административные или экономические санкции, налагаемые как реакция на нарушения принудительных законов или политики в сфере планирования семьи, также могут составлять преследования. Среди санкций, применяемых за нарушения принудительных законов или политики в сфере планирования семьи, – большие штрафы (часто превышающие годовую зарплату), в том числе «штрафы в порядке социальной компенсации», приостановка предоставления социальных услуг, понижение по службе и другие административные виды наказания, которые иногда приводят к потере работы, а также конфискация или уничтожение жилья либо личного имущества соответствующих лиц местными властями. Как и в случае с вышеупомянутыми уголовными санкциями, даже при том, что экономические или административные санкции считались бы чрезмерными за такие преступления по международному праву в области прав человека, учитывая признанную заинтересованность данного лица в осуществлении рассматриваемых прав, ожидаемое воздействие конкретной санкции на это лицо должно быть, тем не менее, оценено на предмет того, достигло ли оно предела преследований. Например, последствия выплаты социальной компенсации для одной семьи могут быть очень серьезными и, к примеру, привести к возникновению угрозы для жизни или свободы соответствующих лиц либо существенно ограничить способность детей пользоваться своим правом на образование, тогда как для другой семьи воздействие аналогичной меры может быть менее существенным.

21. Дискриминационные меры, как то ограничение осуществления права на труд, также могут быть равносильны преследованиям, если они приводят к последствиям, наносящим существенный ущерб данным лицам (как, например, серьезные ограничения в праве зарабатывать на жизнь)<sup>25</sup>, или если в результате их у соответствующего лица или его семьи возникают «мрачные предчувствия и ощущения небезопасности» относительно «дальнейшего существования»<sup>26</sup>. Различные дискриминационные меры, применяемые к лицам по причинам их неприятия или несоблюдения ими принудительных законов о планировании семьи, могут, например, нарушать их право на справедливые и благоприятные условия труда<sup>27</sup> и на достаточный жизненный уровень, включающий достаточное питание, одежду и жилище, защиту от произвольного или незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции, защиту от незаконных посягательств на их честь и репутацию<sup>28</sup>, а также право не быть произвольно лишенным своего имущества<sup>29</sup>. Воздействие таких нарушений на данное лицо необходимо оценивать на предмет того, составляют ли последствия обращения, в отношении которого существуют опасения, преследования.

---

<sup>24</sup> Руководство УВКБ ООН, п. 57.

<sup>25</sup> Там же, п. 54.

<sup>26</sup> Там же, п. 55.

<sup>27</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., ст. 7.

<sup>28</sup> МПГПП, ст. 17.

<sup>29</sup> ВДПЧ, ст. 17.

22. Даже если конкретные меры сами по себе не равносильны преследованиям, в сочетании с другими неблагоприятными факторами они могут составлять преследования. В зависимости от обстоятельств дела, могут быть случаи, когда лицо или члены семьи рискуют подвергнуться многочисленным административным и экономическим санкциям и (или) дискриминационным мерам, которые, вместе взятые, могут сделать жизнь невыносимой и расцениваться как преследования на совокупной основе<sup>30</sup>.

### Дети

23. Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований можно анализировать и с точки зрения ребенка. В некоторых случаях, дети, рожденные в нарушение обязательной политики в сфере планирования семьи, подвергаются согласованной и жестокой дискриминации, им отказывают в регистрации и выдаче свидетельств о рождении, предоставляют лишь ограниченный доступ к питанию, образованию, медицинской помощи и другим социальным правам. Дискриминационное отношение не всегда может быть направлено непосредственно на самого ребенка, но в случае, когда родителей, например, понижают по службе, заставляют выплатить «социальную компенсацию» или отказывают им в образовании на бюджетной основе, именно ребенок в конечном итоге может страдать от последствий серьезных социальных или финансовых трудностей его родителей. Таким образом, при рассмотрении ходатайства о предоставлении убежища, поданного ребенком, ищущим убежища, следует оценить воздействие санкций или мер, которые могут быть применены с целью обеспечения соблюдения принудительных законов или политики в сфере планирования семьи, учитывая при этом положение родителей и семьи в целом.

24. Проводя оценку того, составляет ли вред, который причинен заявителю или которого заявитель опасается, преследования, следует помнить, что по международному праву в области прав человека и международному гуманитарному праву, включая Конвенцию 1989 г. о правах ребенка, существуют определенные права, признанные за детьми (т.е. права, которыми пользуются исключительно дети), и права эти нужно соблюдать. Признание этих прав детей поднимает вопрос о том, составляют ли нарушения этих прав преследования и, следовательно, приводят ли они к формам преследований, которым могут подвергаться исключительно дети. Для того чтобы ответить на этот вопрос, следует определить, имеет ли нарушение какого-либо права ребенка серьезный характер. Это особенно верно для случаев, когда жизни или свободе ребенка угрожает опасность в результате того, что ему или ей отказано в основной защите государства.

25. Кроме того, вследствие своего возраста и уязвимого положения ребенок может подвергаться более существенному вреду вследствие нарушения прав человека по сравнению с тем, какие последствия нарушения этого же права имели бы для здорового взрослого. Таким образом, нарушение прав человека, которое может не быть достаточно серьезным для того, чтобы являться преследованием в отношении взрослого, может являться таковым в применении к ребенку, учитывая особую уязвимость последнего<sup>31</sup>. Действия и бездействие, например, отказ в питании или других формах помощи либо дискриминационное отношение в их предоставлении, всегда равносильные нарушению прав человека, могут не угрожать жизни или здоровью взрослого и, следовательно, не составлять преследования, однако могут иметь серьезные, если не губительные, последствия для ребенка.

---

<sup>30</sup> Руководство УВКБ ООН, п. 53.

<sup>31</sup> См. тж. ссылки на субъективный элемент опасений преследований, Руководство УВКБ ООН, пп. 40-42 и 52.



## С. Связь с мотивами преследования, указанными в Конвенции

26. В контексте определения статуса беженца необходимо изучить вопрос о том, существуют ли опасения соответствующего обращения (например, принудительного или насильственного аборта и (или) стерилизации, а также различных уголовных, административных или экономических санкций либо дискриминационных мер) на основании одного или нескольких из пяти *признаков*, указанных в Конвенции. В этом контексте важно напомнить, что в истории разработки Конвенции 1951 г. никогда не указывалось, что мотив или намерение источника преследований следует рассматривать как *определяющий* фактор либо в определении термина «беженец», либо в процедуре определения статуса беженца<sup>32</sup>. Это следует отметить потому, что вопрос о мотиве или намерении источника преследований рассматривался в ряде дел, касающихся принудительной политики планирования семьи, где заявителям иногда отказывали в статусе беженца, ссылаясь на отсутствие доказательств намерения, имеющего целью преследования<sup>33</sup>.

### *По признаку политических убеждений*

27. Ходатайства о предоставлении статуса беженца на основании опасений стать жертвой преследований за неприятие или нарушение принудительных законов или политики в сфере планирования семьи строятся на базе вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку политических убеждений.

28. Политические убеждения следует понимать в широком смысле как охватывающие любое мнение по любому вопросу, к которому может иметь отношение государственный аппарат, правительство, общество или политика. Это может быть, в частности, мнение о том, как правительство реализует свою политику в области народонаселения. Это может включать инакомыслие, которое побуждает преследователя приписывать данному лицу политические убеждения. В этом смысле по сути политической или неполитической деятельности как таковой нет, но контекст дела должен определить ее характер, учитывая, в частности, обстоятельства, в которых государство принудительно проводит свою политику регулирования рождаемости. В Руководящих принципах УВКБ ООН по преследованиям, связанным с полом, отмечается следующее:

Однако ссылка в ходатайстве на политические убеждения предполагает, что заявитель исповедует политические убеждения, нетерпимые для властей или общества и связанные с критикой их политики, традиций или методов (либо их ему приписывают). Она также предполагает, что такие убеждения стали или могли стать известны властям или соответствующим слоям общества, либо те приписывают их заявителю. Он не обязательно должен был выразить такие убеждения или пострадать от какой-либо формы дискриминации или преследований. В таких случаях критерий обоснованности опасений – это оценка последствий, с которыми столкнулся бы по возвращении заявитель, имеющий определенные склонности<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Гай С. Гудвин-Гилл, «Беженец в международном праве» [Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*], Clarendon Press, второе издание, 1996 г., стр. 50-51.

<sup>33</sup> В этих случаях судьи утверждали, что принудительное осуществление обязательной политики планирования семьи, пусть даже с применением методов, равносильных преследованиям, не основано на иных мотивах, нежели контроль общей численности населения. См. дело «Чеунг против Канады (Министра по вопросам занятости и иммиграции)» [*Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*], [1993] 2 FC 314 (CA), at 319], где судья Линден заявил, что Отдел по вопросам беженцев «необоснованно потребовал наличия «намерения, имеющего сутью преследования», тогда как достаточно наличия «последствий, имеющих сутью преследования».

<sup>34</sup> Рекомендации УВКБ ООН по преследованию по гендерному признаку, п. 32.

29. Активное противодействие государственной политике обязательного планирования семьи или нарушение ее можно, несомненно, считать заявлением, непосредственно касающимся важной правительственной политики, которое попадало бы в сферу действия приведенного выше определения понятия «политические убеждения», независимо от того, возражает ли данное лицо сознательно против этой политики как таковой (устно или путем фактического зачатия количества детей, превышающего дозволенное) или же оно отказывается соблюдать ее исключительно из-за своего желания иметь еще одного ребенка. Кроме того, собственный отказ или невыполнение лицом программы обязательного контроля рождаемости либо его объединение с другими лицами, которые прямо противятся или противодействуют такой программе, может привести к приписыванию таких политических убеждений данному лицу<sup>35</sup>. Следовательно, нельзя регулярно отклонять ходатайства о предоставлении статуса беженца на том основании, что если действие, предпринятое государственным чиновником против заявителя, состоит в принудительном применении обыкновенного закона общего действия, то правительство непременно осуществляет преследование в судебном порядке, а не преследование в значении Конвенции 1951 г. Для того чтобы провести всестороннюю оценку, необходимо рассмотреть все имеющие отношение к делу факторы и контекст, в том числе вопрос о том, можно ли сказать, что санкции, налагаемые на лиц, возражающих против данной политики, учитывая ее насильственный и чрезмерный характер, представляют собой нейтральные усилия правительства по поощрению или обеспечению соблюдения государственной политики<sup>36</sup>.

30. Следовательно, поскольку неприятие обязательной государственной политики планирования семьи или сопротивление ей можно рассматривать как выражение критического мнения о политике государства, то связь с признаком по Конвенции «политические убеждения» считается установленной, если существуют опасения отношения, составляющего преследования, по причине неприятия данным лицом этой политики или сопротивления ей (в устной форме и (или) посредством действий) либо если это отношение уже фактически имеет место по этой причине.

### ***По признаку расы***

31. Рассматривая ходатайства о предоставлении статуса беженца на основании опасений стать жертвой преследований из-за неприятия или нарушения принудительных законов или политики в сфере планирования семьи, возможно, необходимо будет также изучить вопрос о том, нацелены ли такие законы или политика, методы обеспечения их соблюдения, наказания или дискриминационные меры на определенные этнические группы.

### ***По признаку вероисповедания***

32. Сопротивление обязательному закону или политике в сфере планирования семьи либо несоблюдение такого закона или политики может, в отдельных случаях, считаться

---

<sup>35</sup> Дело *C.Y.Z (In re C.Y.Z., Applicant)*, промежуточное решение №3319, Министерство юстиции США, Апелляционный совет по иммиграционным делам, 4 июня 1997 г., стр. 10.

<sup>36</sup> Вполне возможно, что закон или политика общего действия имеют характер преследований, если санкция несоразмерна цели закона, независимо от намерения властей. См. Бюро по вопросам юридических услуг, иммиграции и беженцев, «Толкование понятия «беженец» по Конвенции в прецедентном праве» [Legal Services Immigration and Refugee Board, Interpretation of the Convention Refugee Definition in the Case Law], 31 декабря 1999 г., гл. 9, п. 9.3.2; Дело «Чеунг против Канады (Министра по вопросам занятости и иммиграции)» [*Cheung v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*], [1993] 2 FC 314 (CA), мнение судьи Линдена.

проявлением религиозных верований, идентичности или образа жизни данного лица<sup>37</sup>. Если можно доказать, что религиозные убеждения являются причиной нарушения обязательной политики планирования семьи (т.е. вероисповедание является причиной того, почему родитель возражает против установленных методов контроля рождаемости), то можно утверждать о существовании опасений стать жертвой преследований по причинам вероисповедания, поскольку религиозные убеждения сделали для данного лица невозможным соблюдение принудительного закона или политики в сфере планирования семьи либо потребовали от него действовать так, что его действия спровоцировали наказание. Опять-таки, решение по каждому делу необходимо принимать по существу.

### ***По признаку принадлежности к определенной социальной группе***

#### Родители

33. Ходатайства о предоставлении статуса беженца на основании опасений стать жертвой преследований за неприятие или нарушение принудительных законов или политики в сфере планирования семьи строятся также на базе вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку принадлежности к определенной социальной группе.

34. В Руководящих принципах по принадлежности к определенной социальной группе<sup>38</sup> путем согласования подхода, основанного на понятии «защищаемые характеристики» и подхода, основанного на принципе «общественного восприятия», принятых в разных национальных юрисдикциях, выработано следующее определение:

Определенная социальная группа – это группа лиц, имеющих общую характеристику, иную, нежели риск подвергнуться преследованиям, либо воспринимаемых обществом как группа. Такая характеристика часто бывает врожденной, неизменяемой, либо по иным причинам имеет основополагающее значение для индивидуальности, совести человека или для осуществления им своих прав человека<sup>39</sup>.

Как отмечено в этих Руководящих принципах: «В практике государств широко признано: заявитель не обязан доказывать, что члены определенной группы знают друг друга или объединены друг с другом. Иными словами, отсутствует требование о «сплоченности» группы»<sup>40</sup>.

35. Следовательно, применяя элемент вышеприведенного определения «общественное восприятие», необходимо проанализировать, воспринимает ли данное общество лиц, которые противодействуют или нарушают, в устной форме или путем зачатия больше установленного числа детей, принудительную политику планирования семьи, как узнаваемую группу.

36. Применяя элемент «защищаемые характеристики», необходимо проанализировать, не определяется ли предполагаемая группа

---

<sup>37</sup> УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите №6: Заявления о предоставлении статуса беженца по религиозным мотивам в соответствии со статьей 1А (2) Конвенции 1951 г. и/или Протоколом 1967 г., касающихся статуса беженцев, HCR/GIP/04/06, 28 апреля 2004 г., пп. 5-8.

<sup>38</sup> УВКБ ООН, Рекомендации по международной защите №2: «Принадлежность к определенной социальной группе» в контексте статьи 1А(2) Конвенции 1951 года о статусе беженцев и/или Протокола к ней 1967 года, HCR/GIP/02/02, 7 мая 2002 г. (далее – Рекомендации по принадлежности к определенной социальной группе).

<sup>39</sup> Там же, п. 11.

<sup>40</sup> Там же, п. 15.

1) врожденной, неизменяемой характеристикой, 2) прежним временным или добровольным статусом, который нельзя изменить, поскольку он остался в прошлом, или 3) характеристикой или общественными связями, имеющими столь основополагающее значение для человеческого достоинства, что нельзя заставить членов группы отказаться от них<sup>41</sup>.

37. В некоторых странах родители с числом детей больше предписанного могли бы составлять определенную социальную группу по обоим вышеупомянутым принципам. Родитель, который ожидает или уже имеет больше (или меньше) детей, чем разрешено принудительным законом или политикой в сфере планирования семьи, вероятно, будет членом социально узнаваемой группы в обществе, где определенное число детей является нормой. Матери и отцы в своей роли родителей одного или нескольких детей также имеют общую характеристику, которая является врожденной и неизменяемой, а также имеющей основополагающее значение и защищаемой<sup>42</sup>. Кроме того, матери, беременные ребенком, зачатым в нарушение закона или политики в сфере планирования семьи, обладают еще одной общей характеристикой, имеющей столь основополагающее значение для человеческого достоинства, что их нельзя заставить отказаться от нее: правом на жизнь, свободу и безопасность человека и на рождение ребенка без вмешательства. В этом случае риск преследований, с которыми могут столкнуться беременные, помогает определить социальную группу, не нарушая правила, гласящего, что преследования не могут определять группу.

38. Кроме того, можно утверждать, что мужчины и женщины, объединенные своей решимостью осуществлять свое основное право человека «создавать семью» и «свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением», могут составлять определенную социальную группу в обществе, где это право серьезно ограничивается.

39. В этом контексте определенную социальную группу можно также обозначить как женщин, которые «нарушили социальные этические нормы общества, в котором они живут», путем рождения большего числа детей, нежели разрешено национальным законом или политикой<sup>43</sup>.

### Дети

40. Принадлежность к определенной социальной группе, вероятно, является самым актуальным очевидным признаком по Конвенции в случаях, касающихся детей, рожденных вопреки принудительным законам или политике в сфере планирования семьи (например, ребенка, рожденного вне разрешенного брака или рожденного после единственного ребенка, разрешенного ограничительным законом или политикой в сфере планирования семьи), хотя и остальные основания могут быть применимы, в зависимости от обстоятельств дела. При применении определения социальной группы второй, третий, четвертый и т.д. ребенок, рожденный в нарушение обязательной политики планирования семьи в обществе, где дозволенной нормой обычно является только один ребенок на семью, может считаться членом определенной социальной группы, состоящей из детей, рожденных в нарушение политики или закона о планировании семьи. Эта общая и

---

<sup>41</sup> Рекомендации по принадлежности к определенной социальной группе, п. 6.

<sup>42</sup> МПГПП, ст. 23(1), предусматривает, что семья «является естественной и основной ячейкой общества» и «имеет право на защиту со стороны общества и государства».

<sup>43</sup> Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН №39 (XXVI), 1985 г. – Женщины-беженки и международная защита, п. (k).

неизменяемая характеристика объединяет данную группу детей, которые могут, более того, восприниматься как узнаваемая группа в конкретном рассматриваемом обществе. Для обозначения этой группы детей судьи пользуются разными терминами, как, например, «дети, рожденные в нарушение принудительной политики планирования семьи», «вторые дети» или так называемые «черные дети» (*hei haizi*).

#### **D. Заключение**

41. Недискриминационная и непринудительная политика в отношении размера семьи, пропагандируемая на основе общего благосостояния – независимо от того, поощряет ли она большие или меньшие семьи – является законным средством осуществления государственной власти. Вместе с тем, законы или политика в отношении планирования семьи должны согласовываться с международными нормами в области прав человека и признавать, что принцип осознанного свободного выбора имеет огромное значение для успеха программ в области планирования семьи в долгосрочной перспективе.

42. Принудительные законы или политика в сфере планирования семьи, которые могут нарушать право человека отдельных лиц и супружеских пар создавать семью и свободно и ответственно решать вопрос о числе своих детей и продолжительности периода между их рождением, могут, следовательно, стать причиной подачи обоснованных ходатайств о предоставлении статуса беженца в связи с опасениями преследований из-за возможных последствий ограничения этих прав для конкретного лица и (или) из-за вреда, который может быть причинен данному лицу в результате методов, применяемых должностными лицами для принудительного проведения политики, либо как следствие наказаний или санкций, установленных за ее несоблюдение. Ходатайства, поданные по причинам принуждения или чрезмерного наказания за несоблюдение таких законов, с большей вероятностью будут соответствовать порогу преследований в определении понятия «беженец», в частности, если существует угроза принудительного аборта и (или) насильственной стерилизации. Тем не менее, могут быть случаи, когда требование о соблюдении обязательной политики планирования семьи будет настолько претить глубочайшим убеждениям данного лица, что станет равносильно преследованиям. Это имеет место во всех случаях, когда закон или политика предписывает проведение принудительного аборта или принудительной стерилизации как методов обеспечения соблюдения закона или политики либо как наказаний за их несоблюдение.

43. В большинстве таких случаев можно было бы утверждать, что опасения отношения, составляющего преследования, связаны с признаком политических убеждений, поскольку неприятие принудительной государственной политики планирования семьи или ее несоблюдение является формой политического выражения. Ходатайства также могут основываться на опасениях стать жертвой преследований по признаку принадлежности к определенной социальной группе, а в некоторых случаях – по признаку вероисповедания или расы.

Секция по вопросам стратегии защиты и юридических консультаций  
Департамент международной защиты  
УВКБ ООН, Женева, август 2005 г.