



РАСПРОСТРАНЕНИЕ: ОБЩЕЕ

HCR/GS/12/02

ДАТА: 5 АПРЕЛЯ 2012 ГОДА

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ ЯЗЫК

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО ВОПРОСАМ БЕЗГРАЖДАНСТВА № 2:
Процедуры определения статуса лица без гражданства**

УВКБ ООН издает данные Руководящие принципы в соответствии с определенными его мандатом обязательствами по решению проблемы безгражданства. Изначально компетенция УВКБ ООН была ограничена лицами без гражданства, являвшимися беженцами в соответствии с положениями пункта 6 (А) (II) Устава УВКБ ООН и статьи 1(А) (2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В целях выполнения функций, определенных статьями 11 и 20 Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства, решениями Резолюций Генеральной Ассамблеи ООН № 3724 (XXIX) 1974 г. и №31/36 1976 г. компетенция УВКБ ООН была распространена на лиц, подпадающих под положения указанной конвенции. Управление получило полномочия на работу с лицами без гражданства, в целом подпадающими под условия Заключения №78 Исполнительного Комитета УВКБ ООН, утвержденного Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 50/152 от 1995 г. Впоследствии Резолюция Генеральной Ассамблеи №61/137 от 2006 г. утвердила Заключение Исполнительного Комитета № 106, определившее четыре основные области компетенции УВКБ ООН: выявление, предупреждение и сокращение безгражданства, а также защита лиц без гражданства.

Этот Руководящие принципы являются результатом серии консультаций экспертов, проведенных в рамках 50-летия Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства; в частности, он основывается на «Кратких выводов совещания экспертов по процедурам определения безгражданства и статуса лиц без гражданства», которое состоялось в Женеве, Швейцария, в декабре 2010 г. Эти Руководящие принципы необходимо рассматривать в связи с «Руководящими принципами по вопросам определения «лицо без гражданства» в статье 1 (1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов» и планируемыми к изданию «Руководящими принципами по вопросам статуса лиц без гражданства на национальном уровне». Указанные руководства будут опубликованы в установленном порядке в качестве Руководства УВКБ ООН по вопросам безгражданства.

Эти Руководящие принципы предназначены для оказания содействия в толковании юридических понятий правительствами, неправительственными организациями, практикующими юристами и судьями, сотрудниками, принимающими решения, а также сотрудниками УВКБ ООН и других агентств ООН, которые принимают участие в решении вопросов безгражданства.

I. ВВЕДЕНИЕ¹

а) Обзор

1. Конвенция 1954 г. о статусе апатридов (Конвенция 1954 г.) устанавливает международное правовое определение термина «лицо без гражданства» и стандарты обращения, на которые такие лица имеют право. Однако, Конвенция 1954 г. не предписывает какие-либо механизмы выявления лиц без гражданства как таковых.² Тем не менее, в Конвенции 1954 г. четко указано, что государства должны выявлять лиц без гражданства, находящихся под их юрисдикцией, с тем, чтобы обеспечить им соответствующие условия обращения в рамках выполнения своих обязательств согласно Конвенции 1954 г. В данных Руководящих принципах представлены советы по условиям создания процедур определения статуса лица без гражданства, включая возникающую в их рамках проблему доказывания.

2. Сотрудники государственных органов могут в различных ситуациях столкнуться с вопросом, является ли то или иное лицо лицом без гражданства; это отражает важнейшую роль, которую играет гражданская принадлежность в повседневной жизни. Например, гражданская принадлежность имеет большое значение при обращении граждан за получением паспортов или документов, удостоверяющих личность, поиске места законного (официального) местожительства или при найме на работу в государственном секторе, при реализации избирательных прав, прохождении военной службы или получении услуг от государственных служб. Вопрос о гражданской принадлежности и безгражданстве может возникнуть в тех случаях, когда право человека на нахождение в стране оспаривается в рамках процедуры высылки из страны. При определении статуса беженца гражданская принадлежность зачастую служит ключом к определению страны (стран), в отношении которой (которых) должна быть проведена оценка заявлений данного лица относительно наличия обоснованных опасений подвергнуться преследованию. Определение статуса лица без гражданства будет необходимо в тех случаях, когда лицо стремится обеспечить применение к нему (ней) гарантий, предусмотренных в Конвенции 1961 г. о сокращении безгражданства (Конвенции 1961 г.). Эти примеры показывают, что определение статуса лица без гражданства необходимо в ряде судебных и административных процедур.

3. Эти Руководящие принципы касаются процедур, направленные конкретно, если не исключительно, на определение того, является ли данное лицо лицом без гражданства. Более того, в центре внимания этих Руководящих принципов находится концепция «лица без гражданства» согласно Конвенции 1954 г. и обязательства стран-участниц Конвенции 1954 г. Определенное внимание уделяется государствам, не подписавшим этот договор [Конвенцию 1954 г., *прим. составителей*], а также выявлению лиц без гражданства *де-факто*. Хотя один и тот же человек может являться лицом без гражданства и беженцем в соответствии с Конвенцией 1954 г. и Конвенцией 1951 г. о статусе беженцев (Конвенция 1951 г.), соответственно, не имеющие гражданства беженцы находятся под защитой Конвенции 1951 г. Конвенция 1954 г. была в первую очередь разработана в целях

¹ Здесь и далее нумерация разделов и подразделов с использованием латинского алфавита сохранена в целях максимально возможного соответствия оригиналу документа на английском языке. *Прим. составителей.*

² Определение «лицо без гражданства» содержится в статье 1(1) Конвенции 1954 г.: «лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона». Для получения дополнительной информации, касающейся толкования вопросов, связанных с определением статьи 1(1) см. «*Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам определения «лицо без гражданства» в статье 1(1) Конвенции 1954 г. о статусе апатридов*». (здесь и далее – *Руководящие принципы УВКБ ООН по вопросам определения, прим. составителей*), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

обеспечения правового регулирования обращения с лицами без гражданства, которые не являются беженцами.

4. Лишь относительно небольшое число стран создали процедуры определения статуса лица без гражданства, и не все из них строго регламентируются. Наблюдается растущий интерес к внедрению таких механизмов. Безгражданство – юридически значимый факт в международном праве. Поэтому признание феномена безгражданства играет важную роль в повышении внимания к соблюдению прав лиц без гражданства, в частности, посредством обеспечения доступа к гарантированному правовому статусу и реализации прав, предоставляемых лицам без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г.

5. Внедрение процедур определения статуса лица без гражданства также в интересах государств. Это повышает способность государств выполнять свои обязательства по Конвенции 1954 г. В странах, где с вопросам безгражданства сталкиваются в контексте работы со смешанными миграционными потоками, процедуры определения статуса лица без гражданства также помогают государствам оценить численность и характеристики (особенности) лиц без гражданства, находящихся на их территориях, и, таким образом, определить требования, предъявляемые к соответствующим государственным органам.³ Кроме того, выявление лиц без гражданства может содействовать предотвращению случаев безгражданства посредством выявления первопричин возникновения случаев безгражданства и новых тенденций в этой сфере.

b) Определение статуса лица без гражданства и право на гражданство

6. Процедуры определения статуса лица без гражданства, как правило, используются государствами при выполнении своих обязательств в рамках Конвенции 1954 г. Однако они не могут применяться в отношении определенных категорий лиц без гражданства. Безгражданство может возникать как в миграционном контексте, так и за его рамками; в каждой стране его специфика может соответствовать тому или иному сценарию, или может быть смешанной. Некоторые категории лиц без гражданства вне миграционного контекста остаются в своей «собственной стране» и могут относиться к местному населению.⁴ Для этих категорий процедуры, направленные на получение ими статуса лиц без гражданства, не применяются по причине их давней связи с этими странами. Согласно существующим международным стандартам и практике государств в области сокращения безгражданства, такая связь подразумевает долговременное постоянное проживание или проживание на момент правопреемства государства. В зависимости от ситуации рассматриваемого населения, государствам может быть рекомендована адресная кампания по натурализации или подтверждению гражданской принадлежности вместо проведения процедур по определению статуса лица без гражданства.⁵

³ Хотя и не указано напрямую в английском оригинале, скорее всего речь идет о требованиях, предъявляемых к соответствующим государственным органам по работе с лицами без гражданства. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

⁴ Выражение «собственная страна» взято из статьи 12(4) Международного пакта о гражданских и политических правах и в его интерпретации Комитетом по правам человека ООН

⁵ См. пункт 50 «Деятельность УВКБ ООН по решению вопросов безгражданства: концептуальная записка», 2010 г, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html>:

«...не следует выделять ресурсы для формального определения статуса лица без гражданства в тех случаях, когда реальной и непосредственной целью является приобретение, повторное приобретение или подтверждение гражданства этой группой людей. Это, как правило, происходит в затянувшихся ситуациях, когда большая группа людей имеет существенные связи только с тем государством, в котором они проживают».

7. Целевые кампании по установлению гражданской принадлежности предпринимаются с целью разрешения ситуации безгражданства путем предоставления гражданства вместо определения соответствующих лиц в качестве апатридов и наделения их соответствующим статусом. Подобные кампании по установлению гражданской принадлежности были проведены, в ряде случаев с помощью УВКБ ООН, некоторыми странами в отношении не имеющих гражданства лиц, давно проживающих на их территории. Даже при проведении государственных кампаний по установлению гражданства следует ввести процедуры определения статуса лица без гражданства в отношении лиц без гражданства, не относящихся к *местному* населению, так как характеристики лиц без гражданства в некоторых странах может быть смешанным или изменяться со временем.

8. Процедуры подтверждения гражданства помогают лицам, проживающим на территории, где они сталкиваются с трудностями, получить или подтвердить свою гражданскую принадлежность. Такие процедуры зачастую подразумевают доступный, быстрый и открытый процесс документального подтверждения существующей гражданской принадлежности, в том числе по отношению к другому государству.

9. На практике процедурные требования как к кампаниям по установлению гражданства, так и к процедурам подтверждения гражданства будут сходны с теми, которые применяются в отношении процедур определения статуса лица без гражданства, поскольку они должны отражать доступные в данной стране формы доказательств и трудности, с которыми заявители сталкиваются при подтверждении своей гражданской принадлежности. В некоторых случаях можно обойтись без документального подтверждения, вместо него может считаться достаточным свидетельское показание членов сообщества под присягой, согласно которому данное лицо выполняет соответствующие критерии законодательства о гражданстве, такие как рождение на территории или происхождение от родителя, являвшегося гражданином.

II. ПРОЦЕДУРЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

а) Разработка и положение процедур определения статуса лица без гражданства

10. Государства имеют право широких подходов к разработке и применению процедур определения статуса лица без гражданства, поскольку такие вопросы не оговариваются в Конвенции 1954 г. На выбор подхода будут влиять обстоятельства и особенности, присущие данному государству, такие как предполагаемое число и состав лиц без гражданства, а также особенности законодательства и требования законодательства к вопросам доказывания. При этом конкретной, хотя не обязательно единственной целью данного механизма должно быть определение статуса лица без гражданства, чтобы эти процедуры были эффективными.

11. Существующая практика государств различается в зависимости от положения процедур определения статуса лица без гражданства в государственном административном устройстве и отражает национальную специфику. Государства имеют выбор между централизованными процедурами и процедурами, осуществляемыми местными властями. Централизованные процедуры более предпочтительны, поскольку они с большей вероятностью позволяют повысить компетенцию должностных лиц, проводящих процедуру определения статуса лица без гражданства. Ряд мер может способствовать легкому доступу заявителей из различных регионов страны к данной процедуре: например, это может быть разрешение обращаться в местные органы с последующим направлением дела на рассмотрение центральным органом, ответственным

за принятие решения, который должен координировать и направлять оценку соответствующих фактов на местном уровне, включая проведение личного собеседования с заявителем.

12. Определение того, является ли данное лицо лицом без гражданства, может представлять собой сложную и серьезную задачу; при этом, в интересах как государств, так и лиц без гражданства процедуры определения статуса лица без гражданства должны быть максимально простыми, справедливыми и эффективными. Для этого некоторые государства могут рассмотреть возможность изменения существующих административных процедур с учетом процедуры определения статуса лица без гражданства. Следует принять во внимание такие факторы, как административные возможности, существующий опыт в вопросах безгражданства, а также предполагаемые численность и характеристики (т.е. отличительные особенности) лиц без гражданства. Важно, чтобы все комбинированные процедуры строились на четком понимании и надлежащем применении понятия «лицо без гражданства», а также на соблюдении процедурных гарантий и стандартов доказывания.

13. Некоторые государства могут предпочесть включение процедур определения статуса лица без гражданства в компетенцию иммиграционных органов. Другие государства могут возложить ответственность за проведение процедуры определения статуса лица без гражданства на органы, занимающиеся вопросами гражданства, например, рассмотрением заявлений о приобретении гражданства или проверке гражданской принадлежности. Это будет особенно уместным в случае, если рассматриваемые лица проживают на территории данного государства на протяжении длительного периода времени.

14. Поскольку некоторые лица без гражданства могут также являться беженцами, государства могут рассмотреть возможность объединения [в одну] процедуры определения статуса лица без гражданства и процедуры определения статуса беженца. Требования конфиденциальности в отношении заявлений лиц, ищущих убежище, и беженцев должны соблюдаться независимо от формы и места проведения процедуры определения статуса лица без гражданства.⁶

15. При планировании процедуры определения статуса лица без гражданства большое значение будут иметь соображения, касающиеся как финансовых, так и человеческих ресурсов. В странах, проводящих процедуру определения статуса лица без гражданства, количество заявителей незначительно. Связанные с этим затраты могут быть компенсированы за счет придания дополнительной нагрузки в виде осуществления других административных процедур, к которым могут обращаться лица без гражданства, например, рассмотрение ходатайств о предоставлении разрешения на проживание по другим основаниям, не связанным с наличием у заявителя статуса лица без гражданства.⁷

b) Доступ к процедурам

⁶ Более подробно о координации процедуры определения статуса беженцев и процедуры определения статуса лица без гражданства см. пункты 26-30.

⁷ Выражение «other forms of immigration status», которое содержалось в оригинальном тексте, было здесь переведено как «разрешение на проживание по другим основаниям, не связанным с наличием у заявителя статуса лица без гражданства». Это сделано в силу того, что контекст позволяет утверждать, что речь идет именно о приобретении лицами без гражданства разрешений на проживание по другим основаниями, то есть отличным от разрешения на проживание, которое предоставляется лицу в силу наличия у него статуса лица без гражданства. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

16. Для того чтобы процедуры были справедливыми и эффективными, необходимо обеспечить к ним доступ. Распространение информации, в том числе, где это возможно, в рамках целенаправленных информационных кампаний, а также проведение консультаций по вопросам таких процедур облегчает доступ к ним лиц без гражданства. Так как люди иногда не владеют информацией о процедуре определения статуса лица без гражданства или не могут решиться подать заявление о предоставлении статуса лица без гражданства, следует предусмотреть положения, позволяющие государственным органам инициировать эту процедуру.

17. Каждый человек, находящийся на территории данного государства, должен иметь доступ к процедуре определения статуса лица без гражданства. Конвенция не содержит положений, согласно которым, ходатайствующие о предоставлении статуса лица без гражданства должны находиться на территории государства на законных основаниях (легально). Такое требование особенно несправедливо с учетом того, что отсутствие гражданства предполагает отсутствие документов [у лиц без гражданства], необходимых для легального въезда или законного проживания на территории любого государства.

18. В Конвенции также не содержится предписаний относительно установления временных рамок подачи заявления о предоставлении статуса лица без гражданства. Установление таких ограничений может лишить отдельных лиц возможности получения защиты, которая предоставляется Конвенцией 1954 г.

с) Процедурные гарантии

19. Процедуры предоставления статуса лица без гражданства должны быть установлены законодательством. Обеспечение правового регулирования процедуры определения статуса лица без гражданства посредством законодательства гарантирует ее справедливость, прозрачность и ясность. Процессуальные гарантии являются основным элементом процедур определения статуса лица без гражданства. В этой связи необходимо установить гарантии надлежащего проведения процедур, в том числе процедуры определения статуса беженца. Такие гарантии следует обеспечить посредством интеграции таких процедур в административно-правовые процедуры. Поэтому мы призываем государства предусмотреть следующие гарантии:

- информация о критериях, процедуре определения статуса лица без гражданства и правах, связанных с предоставлением статуса лица без гражданства, должна широко распространяться властями на ряде языков; необходимо проводить консультирование заявителей по вопросам, связанным с процедурой предоставления статуса лица без гражданства, должна проводиться на понятных заявителям языках;
- обеспечение права на собеседование с сотрудником государственного органа, принимающим решение;
- ходатайства [о предоставлении статуса лица без гражданства] подаются в письменном виде, при необходимости, заявителям оказывается помощь в этом;
- доступность помощи в письменном и (или) устном переводе при составлении письменных заявлений и проведении собеседований;
- каждый член семьи имеет право подать ходатайство [о предоставлении статуса лица без гражданства] самостоятельно;
- взрослый может подавать ходатайство [о предоставлении статуса лица без гражданства] от имени находящегося на его иждивении ребенка; существуют особые процессуальные гарантии для несопровождаемых детей;

- ребенок имеет право быть услышанным в тех случаях, когда он (она) имеет возможность сформулировать и выразить свое мнение;
- заявители должны иметь доступ к услугам консультантов по правовым вопросам; в случае доступности бесплатной правовой помощи она должна предоставляться заявителям, не имеющим финансовых средств;
- решения в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства должны приниматься с учетом индивидуальных обстоятельств дела; при этом должны присутствовать ссылки на информацию о стране происхождения: законодательство в сфере гражданства и правоприменительную практику соответствующих стран, включая информацию о законодательстве и практике его применения в предшествующие периоды времени, имеющие отношение к делу, которое находится на рассмотрении;
- если решение по процедуре определения статуса лица без гражданства принимается судом, то процедура должна иметь скорее следственный, чем состязательный характер;
- решения должны оформляться в письменной форме с приведением обоснования [принятого решения];
- решения должны приниматься и доводиться в разумные сроки;
- должно существовать право на обжалование; а также
- должен быть гарантирован доступ к УВКБ ООН.

20. Чтобы обеспечить справедливое и эффективное проведение этих процедур, государствам рекомендуется воздерживаться от высылки заявителей из страны до окончания процедуры определения статуса лиц без гражданства.

21. Важно обеспечить право заявителей на личное собеседование, при необходимости, услуг письменного и (или) устного перевода при проведении процедуры с тем, чтобы они имели возможность в полной мере представить свое дело, предоставить или уточнить информацию, непосредственно относящуюся к ходатайству [о предоставлении статуса лица без гражданства]. Эти процессуальные гарантии также позволяют принимающим решения лицам изучить любые неясности в каждом отдельном случае.

22. Все стороны заинтересованы в том, чтобы процедура определения статуса лица без гражданства проводилась в возможно короткие сроки. В то же время должны выдерживаться разумные сроки для сбора всех необходимых доказательств по делу. Ряд государств определили временные рамки, в течение которых органы, занимающиеся вопросами определения статуса лица без гражданства, должны принять решение по ходатайству [о предоставлении статуса лица без гражданства]. Проведение справедливых и эффективных процедур предоставления статуса лица без гражданства по делам, в которых предоставленные сведения ясно и однозначно свидетельствуют об обоснованности заявления, может потребовать лишь несколько месяцев.

23. В целом, нежелательно, чтобы решения в первой инстанции принимались позднее, чем через шесть месяцев с момента подачи ходатайства [о предоставлении статуса лица без гражданства], так как это продляет время нахождения заявителя без защиты. Однако, в исключительных случаях принятие решения по делу может быть продлено до 12 месяцев. В этом случае имеется достаточно времени для запросов в другое государство относительно гражданской принадлежности лица, когда очевидно, что обстоятельный ответ по таким запросам может быть предоставлен в течение указанного срока.⁸

⁸ Это подчеркивает важность обеспечения соответствующих стандартов обращения с заявителями в ходе процедуры определения статуса лица без гражданства. Данный вопрос будет рассматриваться в планируемых к изданию

24. Действующее право на обжалование отрицательного решения [органа] первой инстанции – важная гарантия в рамках процедуры предоставления статуса лица без гражданства. Процедура обжалования должна проводиться независимым органом. Заявитель должен иметь право на доступ к правовой помощи. Если бесплатная правовая помощь доступна, она должна быть предложена заявителям, не имеющим финансовых средств.

25. Так как существует вероятность неправильной оценки доказательств в первой инстанции, должна существовать возможность обжалования решения как в части толкования фактов, связанных с ходатайством о предоставлении статуса лица без гражданства, так и в части применения соответствующего законодательства. При этом, в компетенции государства находится решение вопроса относительно того, имеет ли орган апелляционной инстанции право принимать решение по существу дела, то есть установить своим решением является ли данное лицо лицом без гражданства согласно положениям Конвенции 1954 г., либо он лишь уполномочен отменить решение органа первой инстанции и отправить его обратно на пересмотр. Этот выбор, как правило, отражает общий подход к подобным делам в рамках национальной правовой или административной системы. Кроме того, государства могут установить возможность последующего судебного пересмотра дел, который касается исключительно вопросов применения права и может быть ограничен процессуальными нормами, регулирующими деятельность данной судебной системы.⁹

III. КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ОПРЕДЕЛЕНИЕМ СТАТУСА БЕЖЕНЦА И ОПРЕДЕЛЕНИЕМ СТАТУСА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

26. Когда заявитель одновременно обращается с ходатайством о предоставлении статуса беженца и статуса лица без гражданства, важно, чтобы каждое заявление было исследовано, и каждый статус был четко определен. Это связано с тем, что защита, предоставляемая Конвенцией 1951 г., наделяет лицо, которому такая защита была предоставлена, большим объемом прав на национальном уровне [страны убежища], нежели защита, предоставляемая в соответствии с положениями Конвенции 1954 г. Тем не менее, возможны случаи, когда статус беженца прекращается до момента получения лицом гражданства страны убежища, что делает необходимым предоставление данному лицу международной защиты как лицу без гражданства.

27. Так как лицо без гражданства может также являться беженцем или иметь право на дополнительную форму защиты¹⁰, государства должны гарантировать соблюдение конфиденциальности в отношении тех беженцев, которые могут являться лицами без гражданства, что может быть подтверждено в результате решения, принятого в рамках процедур определения статуса лица без гражданства. Каждый заявитель, обратившийся с ходатайством о предоставлении статуса лица без гражданства, с самого начала должен быть проинформирован о необходимости поднимать вопросы, связанные с убежищем, если таковые имеют место быть.¹¹ Личность беженца или лица, ищущего убежище, не

«Руководящих принципах по вопросам статуса лиц без гражданства на национальном уровне» (здесь и далее – Руководящие принципы УВКБ ООН о статусе, прим. составителей).

⁹ Исходя из смысла текста можно сделать вывод о том, что здесь речь идет о следующем: (i) наличие еще одной судебной инстанции, которая имеет право пересмотреть предыдущее решение (например, в порядке надзора); (ii) такая, условно, надзорная судебная инстанция будет пересматривать дела в рамках общих процессуальных норм, предусмотренных для данной категории дел. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹⁰ См. Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 103 (LVI) 2005 г., о дополнительных формах защиты, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>

¹¹ Лица, ходатайствующие о предоставлении статуса беженца, также должны быть проинформированы о возможности обращения за предоставлением статуса лица без гражданства.

должна раскрываться властям страны происхождения данного лица. Как рассматривается ниже, в пунктах 44-47, в обязанности сотрудников государственных органов, занимающихся вопросами процедуры определения статуса лица без гражданства, может быть вменено направление запросов в органы власти иностранных государств относительно заявителей. Последнее может поставить под угрозу соблюдение конфиденциальности, на что беженцы и лица, ищущие убежище, имеют право. В таком случае необходимо продолжить процедуру определения статуса беженца и приостановить рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса лица без гражданства.

28. В тех случаях, когда определение статуса беженца и статуса лица без гражданства производится в рамках отдельных процедур и определение статуса лица без гражданства может быть осуществлено без обращения к властям страны происхождения, обе процедуры могут осуществляться параллельно. Тем не менее, в тех случаях, когда факты, выявленные в рамках одной процедуры, могут использоваться и в другой, для максимальной эффективности следует сначала проводить собеседования, сбор и оценку информации о стране происхождения в рамках процедуры определения статуса беженца.

29. Аналогично, в случае, если определение статуса беженца и определение статуса лица без гражданства объединены в одну процедуру, а заявитель ходатайствует о предоставлении обоих статусов, важно, чтобы уполномоченный сотрудник одновременно осуществлял определение статуса беженца и статуса лица без гражданства.¹² В том случае, если без обращения к властям иностранного государства невозможно собрать достаточно информации для принятия решения о предоставлении статуса лица без гражданства данного заявителя, следует продолжить осуществление процедуры определения статуса беженца.

30. При проведении как отдельных, так и совмещенных процедур в некоторых случаях необходимо обеспечить заявителю возможность возобновить ранее приостановленное рассмотрение ходатайства о предоставлении статуса лица без гражданства. Такое возобновление возможно в следующих случаях:

- получен отказ в предоставлении статуса беженца;
- статус беженца был предоставлен, но в последующем прекращен;
- статус беженца был аннулирован из-за несоответствия положениям о включении, установленными статьей 1А (2) Конвенции 1951 г.¹³; либо
- появляются дополнительные свидетельства в пользу того, что данное лицо является лицом без гражданства.

Аналогичные соображения применимы и к лицам, которые одновременно ходатайствуют о предоставлении статуса лица без гражданства и дополнительной защиты.

IV. ОЦЕНКА ДОКАЗАТЕЛЬСТВ

а) Виды доказательств

31. Определение статуса лица без гражданства требует оценки как фактов, так и норм права. Подобные дела невозможно разрешить только посредством анализа законодательства в сфере гражданства, так как определение статуса лица без гражданства требует оценки применения законов на практике, в том числе того, в какой степени

¹² Процедура определения статуса беженца требует установления страны гражданской принадлежности заявителя или, в отношении лица без гражданства, страны его прежнего местожительства в целях оценки опасений данного лица подвергнуться преследованию. См. «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев» (переиздано в 2011 г.), пункты 87-93 и 101-105, УВКБ ООН, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>

¹³ См. «Комментарий по вопросу аннулирования статуса беженца», 22 ноября 2004 г., Верховный комиссар ООН по делам беженцев, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>

сотрудники государственных органов прислушиваются к судебным решениям.¹⁴ Доказательства, которые представляют интерес в данном случае, можно разделить на две категории: относящиеся к личным обстоятельствам, и относящиеся к законодательству и прочим факторам в данном государстве.

32. Доказательства, относящиеся к истории заявителя, помогают установить, какие государства и процедуры, связанные с приобретением гражданства, следует рассматривать при определении гражданской принадлежности заявителя.¹⁵ В любом случае, к делу может относиться следующий неполный список видов доказательств:

- показания заявителя (например, письменное заявление, собеседование);
- ответ(ы) властей иностранных государств на запрос о гражданской принадлежности лица;
- документы, удостоверяющие личность (например, свидетельство о рождении, выписки из актов гражданского состояния, национальное удостоверение личности, регистрационное свидетельство избирателя);
- проездные документы (в том числе просроченные);
- документы, относящиеся к заявлениям о предоставлении гражданства или о подтверждении гражданства;
- свидетельство о натурализации (принятии в гражданство);
- справка об отказе от гражданства;
- предыдущие ответы государств на запросы о гражданской принадлежности заявителя;
- свидетельство о браке;
- военный билет и (или) справка об увольнении с воинской службы;
- школьные аттестаты;
- медицинские справки и (или) записи (например, справки из больницы о рождении, карты вакцинации);
- документы удостоверяющие личность и проездные документы родителей, супругов и детей;
- иммиграционные документы, такие как виды на жительство в стране (странах) постоянного проживания;
- другие документы, относящиеся к странам проживания (например, документы о трудоустройстве, имущественные дела, соглашения об аренде, школьные документы, свидетельства о крещении); а также
- запись устных показаний под присягой соседей и членов сообщества.

33. Информация, относящаяся к ситуации в рассматриваемой стране (странах), включает в себя данные о законодательстве в сфере гражданства и прочих относящихся к делу нормативных правовых актах, их применении и практике соответствующих государств, а также об общей правовой ситуации в указанных странах в плане исполнения судебных решений исполнительными органами власти. Эта информация может быть получена из различных источников, как правительственных, так и неправительственных. Сложность законодательства в сфере гражданства и практика его применения в том или ином государстве может в некоторых случаях оправдывать обращение к свидетельству экспертов.

34. Чтобы такая информация о стране считалась точной, она должна быть получена из надежных и объективных источников, желательно из более, чем одного. Поэтому

¹⁴ Этот вопрос более подробно рассматривается в пункте 41 Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

¹⁵ См. пункт 40 ниже.

предпочтение отдается информации, предоставленной государственными органами, непосредственно участвующими в связанных с гражданством процедурах, или неправительственными организациями, имеющими опыт работы в области мониторинга и рассмотрения подобных вопросов. Важно следить за тем, чтобы информация о стране постоянно обновлялась, чтобы обеспечить возможность учета изменений в законодательстве о гражданстве и правоприменительной практике соответствующих стран. С учетом сказанного следует отметить, что информация о странах должна соответствовать по времени событиям, рассматриваемыми в рамках данного дела. Кроме того, в тех случаях, когда представляется, что практика должностных лиц, занимающихся применением законодательства о гражданстве, отличается в зависимости от региона (области) страны, этот факт также необходимо принять во внимание в контексте базовых данных о стране.

b) Вопросы доказывания

35. Органы власти, занимающиеся вопросами определения статуса лица без гражданства, должны учитывать все имеющиеся доказательства по заявлению, как устные, так и письменные.

36. Определение лица без гражданства согласно статье 1(1) Конвенции 1954 г. требует доказательства обратного – того, что данное лицо *не* считается гражданином какого-либо государства в силу его закона. Это создает значительные сложности для заявителей и указывает на то, каким образом необходимо применять правила доказывания в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства.

Бремя доказывания

37. Бремя доказывания в рамках судебных разбирательств по делу (с правовой точки зрения) относится к вопросу о том, какая из сторон процесса несет ответственность за предоставление доводов и доказательств в поддержку требования или заявления. Как правило, в рамках административного или судебного разбирательства заявитель изначально несет ответственность за обоснование своего требования (иска). В рамках процедуры определения статуса лица без гражданства бремя доказывания в принципе разделено между сторонами. Таким образом, и заявитель, и лицо, проводящее процедуру определения статуса лица без гражданства, должны сотрудничать между собой для того, чтобы собрать необходимые доказательства и установить факты, касающиеся дела. Это совместный процесс, в рамках которого выясняется, подпадает ли заявитель под действия положений Конвенции 1954 г. Так, заявитель обязан предоставить полную и достоверную информацию о своей ситуации, а также все имеющиеся и относящиеся к делу доказательства, но только те из них, которые он действительно может предоставить¹⁶. Аналогично, уполномоченный орган должен получить и предоставить доказательства, которые относятся к делу и могут быть этим органом в действительности предоставлены.¹⁷ Все это позволяет объективно определить статус заявителя. Такой «несостязательный»¹⁸ подход применяется в практике ряда государств, которые уже осуществляют процедуры определения статуса лица без гражданства.

¹⁶ Имеется в виду доказательства, которые разумно ожидать от заявителя (в английской версии документа: «evidence reasonably available»). *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹⁷ Аналогично предыдущему предложению тут имеются в виду доказательства, которые разумно ожидать от уполномоченного органа (в английской версии документа: «evidence reasonably available»). *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

¹⁸ В английской версии документа – «non-adversarial approach». Данная формулировка показывает, что бремя доказывания не перекладывается только на одну сторону процесса и обе стороны несут, по сути, одинаковое бремя доказывания. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

38. Учитывая природу безгражданства, ходатайствующие о предоставлении статуса лица без гражданства зачастую не могут приложить к своим заявлениям значительные или какие-либо документальные доказательства. Органы, осуществляющие процедуру определения статуса лица без гражданства, должны принимать это во внимание и по возможности с пониманием относиться к свидетельским показаниям относительно отсутствия определенных видов доказательств.¹⁹

Стандарт доказывания

39. Как и в случае с бременем доказывания, необходимые для определения статуса лица без гражданства стандарт или порог доказывания должны учитывать характерные проблемы с доказыванием при определении статуса лица без гражданства, особенно в контексте последствий ошибочного отклонения ходатайства. Требование высокого стандарта (порога) доказывания противоречит задаче и цели Конвенции 1954 г. По этой причине государствам рекомендуется принять [для использования на практике] стандарт доказывания, аналогичный стандарту, требуемому при определении статуса беженца, а именно: статус лица без гражданства должен быть предоставлен в том случае, если «с разумной долей вероятности» было установлено, что данное лицо не является гражданином какого-либо государства в силу его закона.²⁰

40. Нет необходимости устанавливать отсутствие гражданской принадлежности в отношении каждой страны мира. Следует рассматривать только те страны, с которыми у данного лица имеются существенные связи; как правило, в силу своего рождения [на территории данного государства], происхождения, брака или обычного местожительства.²¹ Установленный на данном основании статус лица без гражданства сохраняется до тех пор, пока орган, уполномоченный определять статус лица без гражданства, не найдет четкие и убедительные доказательства того, что данное лицо является гражданином установленного государства. Такое доказательство может иметь форму, например, письменного подтверждения органа другого государства, уполномоченного принимать решения по вопросам гражданства, которое (письменное подтверждение) свидетельствует о том, что заявитель является гражданином данного государства вследствие его/ее натурализации. Это также может быть информация, согласно которой, с точки зрения законодательства о гражданстве и правоприменительной практики другого государства заявитель автоматически приобрел гражданство данного государства.²²

41. В случае, если заявитель отказывается сотрудничать в установлении фактов, например, преднамеренно утаивая информацию, которая могла бы помочь определить его или ее личность, он или она могут не доказать «с разумной долей вероятности» свое

¹⁹ Требуется определенная гибкость и в тех случаях, когда заявители испытывают трудности с получением нотариально заверенных или скрепленных официальными печатями документов из страны происхождения либо прежнего местожительства.

²⁰ См. пункт 42 документа УВКБ ООН *«Руководства по процедурам и критериям определения статуса беженца»* (переиздание 2011 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. В контексте определения статуса беженца лицо может заявлять о наличии у него обоснованных опасений подвергнуться преследованию, установив, «с разумной долей вероятности, что его дальнейшее нахождение в стране происхождения недопустимо в силу причин, указанных в определении [беженца]». См. также документ УВКБ ООН *«Комментарий по вопросу о бремени и стандарте доказывания в рамках рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища»* (декабрь 1998 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

²¹ См. пункт 11 *Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения*, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

²² См. пункты 20-37 *Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения*, касающиеся работы с доказательствами, поступающими из других стран, включая консульские службы таких стран, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

безгражданство, даже если соответствующие органы не смогут предоставить четкие и убедительные доказательства в пользу связи данного лица с определенным государством в виде гражданства. Таким образом, ходатайство о предоставлении статуса лица без гражданства может быть отклонено, за исключением случаев, когда имеющиеся доказательства по делу указывают на то, что все же данное лицо «с разумной долей вероятности» является лицом без гражданства.²³ Однако такие дела следует отличать от случаев, когда заявитель не имеет возможности, в отличие от нежелания, предоставить достаточные доказательства и/или весомые свидетельства в пользу своей истории.

с) Оценка доказательств

42. В тех случаях, когда в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства предоставляются аутентичные документальные подтверждения личной истории заявителя, такие доказательства, как правило, имеют приоритет над показаниями заявителя при принятии решения относительно предоставления или отказа в предоставлении статуса лица без гражданства. Однако, в тех случаях, когда относительно личных обстоятельств заявителя предоставляется ограниченное количество документальных свидетельств или же документальные свидетельства отсутствуют вовсе, дополнительный вес придается письменным и/или устным показаниям заявителя, доступной информации о стране, а также любым результатам дополнительных запросов в соответствующие государства. Приведенные ниже руководящие принципы, касающиеся значимости определенных видов доказательств, обычно учитываемых при определении статуса лица без гражданства, должны рассматриваться наряду с рекомендациями по данному вопросу, которые содержатся в *Руководящих принципах УВКБ ООН по вопросам определения*.

Паспорта

43. Подлинные действующие паспорта предполагают, что владелец данного паспорта является гражданином страны, выдавшей паспорт. Однако такое утверждение может быть опровергнуто в том случае, если существует доказательство(а) того, что данное лицо в действительности не считается гражданином данного государства, например, если этот документ представляет собой так называемый «паспорт (для) удобства»²⁴ или паспорт был выдан по ошибке органом, который не уполномочен принимать решения по вопросам гражданства. В таких случаях паспорт не представляет собой документальное свидетельство позиции государства относительно того, что данное лицо является одним из

²³ См. следующий раздел, посвященный вопросам достоверности (правдоподобности).

²⁴ В английском оригинале текста – «passport of convenience». По своей сути этот феномен означает предоставление, формально законное и при соблюдении всех установленных процедур, гражданства и паспорта определенного государства данному лицу (в большинстве случаев в рамках приобретения таким лицом второго гражданства, реже – смены гражданства). В этом случае лицо, являясь де-юре гражданином данного государства де-факто таковым не является (например, такой гражданин ни одного раза до момента получения паспорта не посещал страну своей гражданской принадлежности), но при этом пользуется преимуществами, которые он приобретает в силу наличия у него такого гражданства и паспорта. При изучении данного вопроса в открытых источниках Интернет Представительство УВКБ ООН в Беларуси наиболее часто встречало упоминание «паспорт (для) удобства» в связи с (i) получением второго гражданства либо сменой гражданства спортсменами для того, чтобы иметь возможность выступать за национальную сборную данного государства на Олимпийских играх либо других престижных соревнованиях; (ii) предоставление своего гражданства и паспортов некоторыми странами лицам, имеющим гражданства государств, безвизовое передвижение которых, в силу имеющегося у них («первого») гражданства, крайне ограничено (Кирибати и Сейшельские о-ва – лицам, подозреваемых в работе на разведывательные службы либо органы государственной безопасности КНДР); (iii) продажа паспортов госслужащими малых стран Тихоокеанского региона (Вануату, Кирибати, Маршалловы о-ва, Тонга) различным лицам для их последующего использования в различных целях, в том числе в целях уклонения от уплаты налогов, уклонения от уголовной ответственности и проч. *Прим. Представительства УВКБ ООН.*

его граждан. Поддельные или приобретенные незаконным путем паспорта также не являются подтверждением гражданской принадлежности лица.²⁵

Запрос информации у уполномоченных органов иностранных государств и ответы на запросы таких органов

44. Информация, предоставляемая органами иностранных государств, зачастую играет решающую роль в процедурах определения статуса лица без гражданства. Однако такая информация не обязательна, если имеются соответствующие доказательства по делу. Ни при каких обстоятельствах не допускаются контакты с органами власти государства, в отношении которого лицо заявляет о наличии у него или нее вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования. Исключением из данного правила являются случаи, когда было принято обоснованное решение о том, что данное лицо не является беженцем или же не соответствует критериям предоставления дополнительной формы защиты.

45. Требуется проявлять гибкость в рамках процедуры установления контактов с органами иностранных государств в целях получения подтверждения относительно гражданской принадлежности данного лица. Некоторые органы иностранных государств могут принимать запросы, поступающие непосредственно от другого государства, тогда как другие могут указать, что они ответят только на запросы, поступающие от частных лиц (заявителей).²⁶

46. В тех случаях, когда органы, уполномоченные принимать решения по процедуре определения статуса лица без гражданства, направляют запросы в органы иностранных государств о гражданской принадлежности или статусе лица без гражданства заявителя, им следует оценить степень значимости ответа (отсутствия ответа) со стороны запрашиваемого иностранного государства.²⁷

47. Если ответ органа иностранного государства содержит аргументы, которые, как представляется, подразумевают ошибку в применении законодательства данного иностранного государства к фактам дела, или ошибку в оценке фактов, следует принимать ответ в том виде, в котором он предоставлен. Решающее значение при определении гражданской принадлежности лица в целях определения статуса лица без гражданства имеет субъективная позиция другого государства по этому поводу.²⁸ Если позволяет время, то органы, занимающиеся вопросами определения статуса лица без гражданства, могут указать властям иностранного государства на свои сомнения в надежде получить более точную информацию относительно гражданской принадлежности лица. Действительно, в ряде случаев в результате таких действий органы иностранного государства могут признать данное лицо своим гражданином или признать его либо ее права на приобретение гражданства.

Собеседования

²⁵ По данным вопросам см. также пункты 38-39 *Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения*, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

²⁶ Государства могут пожелать заключить двухсторонние или многосторонние соглашения по вопросам работы с запросами, которые касаются установления гражданской принадлежности. Примером такой договоренности является Конвенция 1999 г. о выдаче свидетельства о гражданстве, к которой могут присоединяться государства-члены Международной комиссии по актам гражданского состояния Европейского Союза или Совета Европы.

²⁷ Руководство по данному вопросу содержится в пункте 34 *Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения*, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

²⁸ См. пункты 38-39 *Руководящих принципов УВКБ ООН по вопросам определения*, в которых отмечается, что ошибка, связанная с применением законодательства иностранного государства в контексте дела заявителя, не имеют значения при определении позиции государства, ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>

48. Собеседование с заявителем является важной возможностью для принимающего решение лица изучить любые вопросы, касающиеся представленных доказательств. Постановка открытых вопросов в благоприятной обстановке может поспособствовать созданию «атмосферы доверия»²⁹ и тем самым помочь заявителю наиболее полно раскрыть всю имеющуюся у него информацию.³⁰ В самом начале собеседования заявители должны быть проинформированы об обязанности сотрудничать. При этом можно предположить, что заявитель будет давать те ответы, которые он способен дать, и во многих случаях он может не владеть даже базовой информацией, например, о месте или факте регистрации своего рождения. В некоторых случаях может потребоваться проведение дополнительных собеседований, хотя обычно достаточно провести одно интервью для выяснения истории жизни заявителя.

Достоверность

49. В тех случаях, когда решение в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства может быть принято на основании доступных документальных доказательств, проанализированных в свете фактической информации о стране, не возникает вопросов о достоверности показаний заявителя. Однако, если документальные доказательства незначительны или отсутствуют, органы, занимающиеся определением статуса лица без гражданства будут вынуждены в большей степени полагаться на показания заявителя, и тогда могут возникнуть вопросы относительно их достоверности. Оценивая правдоподобность утверждений заявителя, принимающее решение лицо может принять к сведению объективные индикаторы достоверности, включая достаточную степень подробности, соответствие между письменными и устными утверждениями, согласованность утверждений заявителя и свидетелей, соответствие показаний информации о стране происхождения, а также правдоподобность утверждений.

50. От ходатайствующего о предоставлении статуса лица без гражданства следует ожидать разумного уровня (знаний), учитывая такие факторы, как уровень образования и возраст на момент соответствующих событий. Законодательство в сфере гражданства и его применение носят комплексный характер и могут быть сложными. Заявитель не обязательно может четко разъяснить, почему власти приняли конкретное решение, или в чем заключается практика рассматриваемых государств в области гражданства. В тех случаях, когда для принятия решения существенную роль играет этническая принадлежность заявителя, при проверке его или ее знаний культурных традиций или языков следует принимать во внимание различные уровни образования и понимания традиций. Уклончивость в ответах на ключевые вопросы может вызвать обоснованные сомнения относительно достоверности сведений, сообщаемых лицом. В особенности это касается случаев, когда заявитель без видимой причины отказывается отвечать на конкретные поставленные вопросы.

51. При определении достоверности истории заявителя, принимающее решение лицо должно оценить логическую последовательность предоставленной информации, ее соответствие достоверной информации о законодательстве и правоприменительной практике в сфере гражданства в соответствующих странах, а также ее согласованность с

²⁹ См. пункт 200, УВКБ ООН, «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев» (переиздание 2011 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>

³⁰ Методика проведения собеседований более подробно описана в пособии УВКБ ООН «Проведение собеседований с лицами, обратившимися с заявлениями о предоставлении статуса беженца» (RLD 4), 1995 г., ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>

любыми имеющимися документальными или иными доказательствами.³¹ Достоверность не может быть поставлена под сомнение в связи с незначительными несоответствиями в рассказе заявителя, особенно, если идет речь о несущественных вопросах или событиях, которые произошли много лет назад. В тех случаях, когда представляется, что показания заявителя противоречат данным о рассматриваемой стране, важно убедиться в отсутствии расхождений в правоприменительной практике на местах в рамках реализации законодательства в сфере гражданства соответствующими сотрудниками государственных органов данного государства.

52. Поведение заявителя, как правило, не является надежным индикатором достоверности. Лицо без гражданства могло подвергаться серьезной дискриминации по причине отсутствия гражданства, в результате чего оно может быть настороженным, замкнутым или же занимать оборонительную позицию во время любого собеседования. Культурные различия между заявителем и лицом, принимающим решение, также часто препятствуют точному пониманию конкретных форм поведения.

53. Не следует делать отрицательные выводы в тех случаях, когда лицо не имеет возможности в подходящих для собеседования условиях объяснить явные пробелы, противоречия или расхождения в своем рассказе.

54. Даже в том случае, если обнаруживается, что существенные элементы истории заявителя не являются полностью достоверными, это не исключает возможности принятия положительного решения в результате процедуры определения статуса лица без гражданства. Информация, предоставленная заявителем, должна оцениваться в свете других доказательств, например, касающихся рассматриваемых стран, которые могут подтверждать отсутствие гражданской принадлежности.³²

V. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

а) Групповое определение

55. Учитывая характер безгражданства, нормой является проведения процедуры определения статуса лица без гражданства в отношении отдельных заявителей, поскольку в рамках такого подхода имеется возможность изучить личные обстоятельства дела заявителя. Данному подходу в настоящее время следуют государства, в которых существует и реализуется на практике процедура определения статуса лица без гражданства. Большинство этих стран являются участниками Конвенции 1954 г. и оценивают вопросы гражданства или безгражданства в контексте миграции и в отношении находящихся на их территории лиц.

56. Не исключено, однако, предоставление статуса лица без гражданства членам группы на основании принципа *prima facie*³³, то есть без проведения полной процедуры определения статуса лица без гражданства в отношении отдельных лиц. Это возможно в

³¹ См. в целом пункт 11 документа УВКБ ООН «Записка о бремени и стандартах доказывания в рамках рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища» (декабрь 1998 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>

³² Аналогичный подход применяется при определении статуса беженца. См. пункт 42 документа УВКБ ООН «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев» (переиздание 2011 г.), ссылка: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Учитывая характер определения статуса лица без гражданства, менее вероятно, в отличие от процедуры определения статуса беженца, что проблемы с достоверностью истории заявителя воспрепятствуют признанию его или ее лицом без гражданства.

³³ Принцип «*prima facie*» (дословно «при отсутствии доказательств в пользу обратного») используется в рамках процедуры определения статуса беженца, как правило, применимо к группам лиц. Этот принцип также применяется и при рассмотрении дел заявителей на индивидуальной основе (в противоположность к групповому подходу рассмотрения дел, прим. составителей).

ситуациях, когда уже имеется очевидная и объективная информация об отсутствии гражданства у членов определенной группы, в соответствии с чем они, по принципу *prima facie*, подпадают под определение лица без гражданства согласно статье 1(1) Конвенции 1954 г. Таким образом, при отсутствии доказательств обратного, права лица на защиту согласно Конвенции 1954 г. основаны на факте принадлежности к указанной группе, удовлетворяющей требованиям определения статьи 1(1).

57. Признание по принципу *prima facie* не является вспомогательной категорией и не предлагает более низкий статус или уровень признания; скорее этот принцип отражает действительность доказательств, ведущих к признанию лицом без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г. Будучи лицами без гражданства, они пользуются правами, присущими данному статусу, вплоть до прекращения его [статуса лица без гражданства] действия. Как и в случае с индивидуальными процедурами определения статуса лица без гражданства, должны существовать эффективные способы защиты прав лиц в составе группы в контексте обжалования отрицательных решений, принятых в результате процедуры определения статуса лица без гражданства по принципу *prima facie*.

58. Определение статуса лица без гражданства в отношении групп лиц должно допускать рассмотрение исключаящих положений статьи 1(2) Конвенции 1954 г. в отношении каждого отдельного заявителя. Лицам, попадающим под действие положений статьи 1(2), не предоставляется защита в соответствии с Конвенцией 1954 г., даже если они соответствуют определению лица без гражданства согласно статье 1(1) Конвенции 1954 г.³⁴

b) Задержание

59. Задержание лиц, ищущих защиты по причине безгражданства, является произвольным.³⁵ По своему характеру безгражданство резко ограничивает возможности

³⁴ В статье 1(2) говорится о лицах, не заслуживающих защиты в связи с существующими альтернативными вариантами получения защиты или же вследствие совершенных ими действий:

«2. Положения настоящей Конвенции не распространяются:

(i) на лиц, которые в настоящее время пользуются защитой или помощью других органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, на протяжении всего времени, в течение которого они получают такую защиту и помощь;

(ii) на лиц, за которыми компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязательства, связанные с гражданством этой страны;

(iii) на лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они:

(a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

(b) совершили тяжкое преступление не политического характера вне страны их жительства до того, как они были допущены в эту страну;

(c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

³⁵ См. в связи с задержаниями в иммиграционном контексте позицию, занимаемую Рабочей группой ООН по произвольным задержаниям:

«58 [Рабочая группа...] считает, что задержания в иммиграционном контексте должны быть постепенно отменены. Находящиеся на нелегальном положении мигранты не совершили каких-либо преступлений. Криминализация незаконной миграции выходит за рамки законных интересов государств по защите их территорий и регулированию потоков нерегулярной миграции.

59. В случае необходимости административного задержания принцип пропорциональности требует, чтобы это была крайняя мера. Необходимо соблюдать строгие правовые ограничения и обеспечить меры судебной защиты. Причины, выдвигаемые государствами в обоснование задержания, такие как необходимость установления личности находящегося на нелегальном положении мигранта, риск побега такого нелегального мигранта или содействие выдворению нелегального мигранта, в отношении которого вынесен приказ о выдворении, должны быть четко определены и исчерпывающе перечислены в законодательстве».

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям, отчет Совету по правам человека (A/HRC/13/30), 2010 г., ссылка: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Annual.aspx>. В отношении конкретно лиц без гражданства, см. Заключение Исполнительного Комитета 106 (LV1) 2006 г., которое «Призывает Государства не задерживать лиц без

для получения документов, удостоверяющих личность и проездных документов, которыми обычно обладают граждане. Кроме того, лица без гражданства зачастую не имеют законного местожительства в какой-либо стране. Поэтому отсутствие документов и необходимых для иммиграции разрешений не может применяться в качестве оправдания для задержания этих лиц. Статья 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), гарантирующая право человека на свободу и безопасность, запрещает незаконное, а также произвольное задержание. Чтобы задержание считалось законным, оно должно регулироваться национальным законодательством, предпочтительно устанавливающим максимальные ограничения для такого задержания, а также подлежать периодическому и судебному пересмотру. Чтобы задержание не считалось произвольным, оно обязательно, в каждом отдельном случае, должно быть обоснованным во всех обстоятельствах, пропорциональным и не носящим дискриминационный характер. Неопределенные по времени и обязательные формы задержания являются произвольными по своей сути.³⁶

60. Поэтому задержание является крайней мерой и может быть оправдано только в тех случаях, когда менее насильственные или принудительные меры были рассмотрены и найдены недостаточными для защиты законных государственных целей, преследуемых таким задержанием. Оценка необходимости и пропорциональности задержания неизменно включает альтернативы задержанию: начиная с обязанности лица [регулярно] отчитываться [о своем местонахождении] или систем, предполагающих [внесение] залога, и заканчивая структурированным наблюдением со стороны сообщества и (или) программами по сопровождению индивидуальных дел. Общие принципы задержания тем более относятся к детям, которые, как правило, не должны подвергаться задержанию ни при каких обстоятельствах.

61. В случае задержания лиц, ожидающих решения по ходатайству и предоставлении статуса лица без гражданства, они не должны содержаться вместе с осужденными преступниками или лицами, ожидающими судебного разбирательства [по их уголовному делу].³⁷ Кроме того, в любом случае необходим судебный надзор за условиями задержания, и задержанные лица должны иметь доступ к представлению их прав, включая бесплатные консультации [по правовым вопросам] для тех, кто не имеет средств [чтобы покрыть издержки за предоставление таких услуг].

62. В случае с лицами без гражданства, отсутствие процедуры определения статуса лица без гражданства, в рамках которой возможно установление личности или гражданской принадлежности, может привести к их длительному или бессрочному содержанию под стражей. Таким образом, процедуры определения статуса лица без гражданства представляют собой важный механизм сокращения рисков длительного и (или) произвольного задержания.

с) Роль УВКБ ООН

гражданства только лишь по причине того, что они являются лицами без гражданства и обеспечивать отношение к ним в соответствии с международным правом прав человека ...»

³⁶ См. решения Комитета ООН по правам человека по делам Ван Альпен (van Alpen) против Нидерландов (решение №305/1988), 1990 г.; А. против Австралии (решение №560/1993), 1997 г.; и Даньял Шафик (Danayal Shafiq) против Австралии (решение №1324/2004), 2006 г., пункты 5.8, 9.4 и 7.3 соответственно. В отношении беженцев в Заключении Исполнительного Комитета №44 (XXXVII) 1986 г. говорится, что задержания лиц, ищущих убежище, как правило, следует избегать; однако при необходимости оно может производиться исключительно на основаниях, установленных в законодательстве в целях идентификации личности, для получения основных фактов по делу, в случае умышленного уничтожения лицом документации или предоставлении им поддельных документов с целью обмана властей; и (или) в целях обеспечения национальной безопасности или общественного порядка.

³⁷ См. аналогичное руководство, касающееся задержания лиц, ищущих убежище, там же.

63. УВКБ ООН оказывает разнообразную поддержку государствам в рамках выполнения своих обязательств по решению вопросов безгражданства.³⁸ Опираясь на сравнительные данные о процедурах определения статуса лица без гражданства в ряде стран, а также на собственный опыт оценки процедур в сфере безгражданства и гражданства, УВКБ ООН может предоставлять свои рекомендации относительно разработки новых процедур определения статуса лица без гражданства и усовершенствования существующих процедур.³⁹ Кроме того, УВКБ ООН может оказать содействие в передаче запросов органов, ответственных за принятие решений в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства, властям других государства, а также выступать как источник информации о законодательстве и правоприменительной практике в сфере гражданства.⁴⁰ Важную роль в обеспечении справедливости процедур определения статуса [лица без гражданства] играет возможность обращения заявителей в УВКБ ООН. Наконец, УВКБ ООН может, при необходимости, самостоятельно проводить процедуру определения статуса лица без гражданства как в отношении отдельных лиц, так и в отношении групп.

d) Поиск решений за рубежом

64. Некоторые заявители, проходящие процедуру определения статуса лица без гражданства, имеют реальные перспективы быть принятыми или повторно принятыми в другом государстве, в ряде случаев – посредством приобретения или повторного приобретения гражданства. Эти случаи, которые, как правило, возникают при обращении за предоставлением статуса лица без гражданства в контексте миграции, поднимают вопрос о сотрудничестве между государствами в поиске наиболее приемлемых решений. Усилия по обеспечению приема или повторного приема могут быть обоснованы, при этом их следует предпринимать только после завершения процедуры определения статуса лица без гражданства. Однако, в этом контексте приостановка процедуры определения статуса лица без гражданства не целесообразна, так как предоставление заявителю статуса лица без гражданства необходимо для обеспечения полной защиты его прав.

e) Дополнительные процедурные и доказательные гарантии для отдельных категорий лиц

65. Определенные группы могут столкнуться с особыми трудностями в процессе установления их гражданской принадлежности. Соображения, связанные с возрастными, гендерными и социально-культурными различиями, могут потребовать предоставления дополнительных процедурных и доказательных гарантий с целью обеспечения принятия непредвзятых решений в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства.

³⁸ В частности, в пункте 4 Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 61/137 «... [Генеральная Ассамблея ООН] отмечает работу Верховного комиссара по выявлению лиц без гражданства, предотвращению и сокращению безгражданства и защите лиц без гражданства и настоятельно призывает Управление Верховного комиссара продолжать работу в этой области согласно соответствующим резолюциям Генеральной Ассамблеи и заключениям Исполнительного Комитета».

³⁹ Как указано в Заключении 106 (LVII) 2006 г., Исполнительный Комитет предписал УВКБ ООН «активно распространять информацию и, при необходимости, содействовать подготовке партнеров из числа государственных органов в сфере надлежащих механизмов идентификации, регистрации и предоставления статуса лица без гражданства» и «предоставлять техническую помощь государствам-участникам в реализации Конвенции 1954 г. таким образом, чтобы обеспечить последовательную реализацию ее положений» (пункты (t) и (x)).

⁴⁰ Государствам также рекомендуется обращаться к базам данных, которые содержат информацию по вопросам гражданства, посредством таких ресурсов, как база данных УВКБ ООН Refworld (ссылка: www.refworld.org), или таких региональных источников информации, как Наблюдатель Европейского Союза по вопросам демократии (EUDO), базы данных законодательства в сфере гражданства (ссылка: <http://eudo-citizenship.eu/national-citizenship-laws>), и Африканский проект по вопросам мониторинга управления и защиты (AfrIMAP), ссылка: www.afrimap.org.

66. Дети, особенно несопровождаемые, могут испытывать трудности в изложении основных фактов, касающихся их гражданской принадлежности. Государства, которые имеют и на практике осуществляют процедуры определения статуса лица без гражданства, должны следовать принципу обеспечения наилучших интересов ребенка при оценке его гражданской принадлежности и потребности в защите как не имеющего гражданства ребенка.⁴¹ К числу дополнительных процедурных и доказательных гарантий, касающихся заявителей из числа детей, относятся приоритетность рассмотрения ходатайства заявителя-ребенка, предоставление должным образом подготовленных юридических представителей, интервьюеров и переводчиков, а также тот факт, что бремя доказывания в большей степени лежит на государстве.⁴²

67. В некоторых обстоятельствах те же положения могут применяться и к лицам с ограниченными возможностями⁴³, сталкивающимся с трудностями при изложении сведений, касающихся своей гражданской принадлежности. Лица, ответственные за принятие решений, должны учитывать, что в связи с дискриминацией лиц с ограниченными возможностями вероятность наличия у них удостоверений личности и иных документов ниже.

68. Желательно, чтобы у всех заявителей была возможность выбора пройти собеседование с интервьюером и переводчиком одного с ними пола. Интервьюеры и переводчики также должны осознавать и учитывать чувствительные в культурном и религиозном плане аспекты, либо такие личные факторы, как возраст и уровень образования. В результате дискриминации женщины могут сталкиваться с дополнительными препятствиями при получении соответствующих документов, например, свидетельств о рождении или прочих документов, удостоверяющих личность, которые имеют отношение к установлению их гражданской принадлежности.

VI. ПРОЦЕДУРА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В СЛУЧАЯХ, НА КОТОРЫЕ НЕ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕ КОНВЕНЦИИ 1954 г.

69. Многие лица без гражданства, которые соответствуют определению лица без гражданства Конвенции 1954 г., находятся в странах, не являющихся участником данного международного договора. Тем не менее, ряд государств, не являясь участниками Конвенции 1954 г., ввели своего рода процедуру определения статуса лица без гражданства для решения ситуации с такими лицами на своей территории, с учетом их обязательств в области международного права прав человека. В свете последнего утверждения безгражданство представляет собой юридически значимый факт, например, в плане защиты от произвольного задержания (статья 9(1) МПГПП), права женщин на равное с мужчинами обращение в отношении гражданства (статья 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин), а также права всех детей на приобретение гражданства (статья 24(3) МПГПП и статья 7(1) Конвенции о правах ребенка).

⁴¹ Все разлученные дети должны иметь доступ к процедуре определения наилучших интересов ребенка. Результат процедуры определения статуса лица без гражданства и процедуры определения статуса беженца являются частью определения наилучших интересов ребенка. Что касается процедур предоставления убежища и определения наилучших интересов ребенка см. *Руководящие принципы УВКБ ООН по определению наилучших интересов ребенка*, май 2008 г.

⁴² Имеется в виду то, что в рамках процедуры определения статуса лица без гражданства к ребенку-заявителю применяют более низкий порог доказывания и, таким образом, ответственность по доказыванию в большей степени смещается в сторону государства. *Прим. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.*

⁴³ Конвенция о правах инвалидов признает, что «инвалидность – это эволюционирующее понятие и является результатом взаимодействия, которое происходит между имеющими нарушения здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами и которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими», Преамбула, пункт (e).

70. Лица без гражданства де-факто также выпадают за рамки защиты, предоставляемой Конвенцией 1954 г. Международно признанное определение лица без гражданства де-факто отсутствует, несмотря на явную ссылку на эту концепцию в Заключительном акте Конвенции 1961 г. и скрытую ссылку на нее в Заключительном акте Конвенции 1954 г.⁴⁴ В соответствии с последними попытками дать определение данному феномену, лица без гражданства де-факто имеют гражданство, но при этом они не могут, либо по уважительным причинам не желают воспользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности.⁴⁵ Некоторые государства включили концепцию лиц без гражданства де-факто (по сути, если и не по названию) в свои процедуры определения статуса лица без гражданства и оценивают их права на получение защиты на этом основании, наряду с критериями Конвенции 1954 г.

71. Государствам рекомендуется предоставлять защиту лицам без гражданства де-факто наряду с лицами без гражданства, подпадающими под действие Конвенции 1954 г. Зачастую лица без гражданства де-факто незаконно проживают на территории данного государства или же длительное время находятся в заключении в связи с тем, что они не могут вернуться в государство своей гражданской принадлежности. Государства должны учитывать большой спектр факторов при принятии решения о типе процедуры, которая позволит определить статус лица без гражданства де-факто. Одним из факторов, которые необходимо принимать во внимание, является то, что с самого начала, даже с точки зрения заявителя, не ясно, является ли данное лицо лицом без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г. или же лицом без гражданства де-факто. Независимо от того, где проводится процедура определения статуса лица без гражданства де-факто, такая процедура не должна препятствовать обращению лиц с ходатайством о предоставлении статуса беженца или статуса лица без гражданства в соответствии с Конвенцией 1954 г., так как факт признания лица беженцем либо лицом без гражданства означает, что у государства в отношении такого лица возникают большие международно-правовые обязательства по сравнению с обязательствами, следующими за предоставлением такому лицу статуса лица без гражданства де-факто.

⁴⁴ Пункт 3 Заключительного акта Конвенции 1954 г. был разработан специально для разрешения ситуации лиц без гражданства де-факто. Эта рекомендация предписывает распространить условия Конвенции на лиц, которые, по мнению государств, имеют веские основания для отказа от защиты государства своей гражданской принадлежности. Что касается Заключительного акта Конвенции 1961 г., несмотря на отсутствие определения лица без гражданства де-факто, в нем сделана рекомендация о распространении положений Конвенции 1961 г. на таких лиц с целью приобретения ими «эффективного гражданства».

⁴⁵ В разделе ПА «Кратких выводов совещания экспертов по вопросам концепции понятия «лицо без гражданства» с точки зрения международного права» 2010 г., организованного УВКБ ООН, предлагается следующее рабочее определение данного термина:

«Лицами без гражданства де-факто являются лица, находящиеся за пределами государства своей гражданской принадлежности, которые не могут или по уважительным причинам не желают воспользоваться защитой этого государства. К защите в этом контексте следует относить право на дипломатическую защиту государства гражданской принадлежности в целях противодействия международно-противоправному деянию в отношении граждан данного государства, а также дипломатическую и консульскую защиту и помощь в целом, в том числе связанную с возвращением в государство гражданской принадлежности».

См. полный текст «Кратких выводов» по ссылке: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>