

О толковании Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года

Решение Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 11 сентября 1996 года № С-1/14-96

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе: председательствующего - Председателя Экономического Суда Дашука Л.А., судей Экономического Суда: Апостола Д.Д., Бекенова Р.А., Вылкова И.К., Керимбаевой А.Ш., Махмудовой Л.Ш., Мирошник В.И., Сафиуллина Д.Н., Симоняна Г.В.,
Т о л и б о в а Х . ,
при секретаре Мадудиной Т.И.,
с участием Генерального советника Экономического Суда Фисенко И.В., рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Исполнительного Секретариата Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

10 июня 1996 года Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств направил в Экономический Суд запрос о толковании понятий "беженец", "мигрант", "вынужденный переселенец" применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, заключенному 24 сентября 1993 года в г. Москве.

Основанием обращения послужило письмо Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, в котором поднят вопрос о разночтениях в толковании понятий "беженец", "мигрант", "вынужденный переселенец" в официальных органах Содружества и средствах массовой информации Содружества Независимых Государств. В качестве примера приводится то обстоятельство, что выбывшие из Республики Казахстан лица по прибытии в Российскую Федерацию или Азербайджанскую Республику Межгосударственным статистическим комитетом Содружества Независимых Государств нередко учитываются в качестве беженцев и вынужденных переселенцев, хотя фактически ими не являются. Это создает недоразумения и искусственные трудности во взаимоотношениях между государствами-участниками Содружества Независимых Государств.

Заслушав судью-докладчика Бекенова Р.А., проанализировав заключение Генерального советника Экономического Суда Фисенко И.В. и исследовав имеющиеся в деле документы, Экономический Суд приходит к следующим выводам.

В статьях 1 и 2 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года содержится определение понятий "беженец" и "вынужденный переселенец". Понятие "мигрант" в Соглашении не используется и не определяется.

Указанное Соглашение было подписано 24 сентября 1993 года Азербайджанской Республикой, Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой, Российской Федерацией, Республикой Таджикистан, Туркменистаном, Республикой Узбекистан.

В соответствии со статьей 12 данное Соглашение подлежит ратификации и вступает в силу после сдачи на хранение депозитарию третьей ратификационной грамоты, а для государств, ратифицировавших его позднее, - в день сдачи ими на хранение своих ратификационных грамот. Согласно данным депозитария, Соглашение вступило в силу 21 ноября 1994 года; участниками его на момент вынесения решения являются пять государств, сдавших ратификационные грамоты: Республика Узбекистан (с 15 июля 1994 года), Республика Армения (с 1 сентября 1994 года), Республика Таджикистан (с 21 ноября 1994 года), Российская Федерация (с 1 сентября 1995 года), Кыргызская Республика (с 19 января 1996 года).

Статья 7 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года исчерпывающим образом определяет понятие "беженец" для целей Соглашения.

На основании буквального толкования Суд установил, что в определении содержится четыре критерия, которым должно удовлетворять лицо, чтобы быть признанным в качестве беженца в соответствии с Соглашением в государстве, которое является его участником (позитивные критерии):

1) лицо не должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда) (при этом лицо может быть гражданином государства выезда, лицом без гражданства, гражданином любого третьего государства при условии, что оно постоянно проживало на территории государства выезда. Однако как государства въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, должно быть совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование или должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность,

вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе;

4) должна существовать связь между совершением насилия или преследования, или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

Определение содержит также негативный критерий: беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Таким образом, для признания лица в качестве беженца в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем позитивным критериям, содержащимся в определении, и не подпадает под негативный критерий.

Вместе с тем, как было установлено, Соглашение действует в отношении не всех государств-участников Содружества Независимых Государств. Соглашение не действует в отношении Азербайджанской Республики, Республики Беларусь, Республики Казахстан, Республики Молдова, Туркменистана, Украины.

Из этого следует, что при признании лица беженцем в вышеперечисленных государствах определение, содержащееся в статье 1 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, не подлежит применению. В соответствии с условиями, содержащимися в определении, оно не подлежит применению и государствами-участниками Соглашения в отношении лиц, прибывающих из государств, не являющихся участниками Соглашения.

Принимая во внимание факт ограниченности пространственного применения Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года в рамках Содружества Независимых Государств, Суд признает необходимым при рассмотрении запроса учитывать определения термина "беженец", содержащиеся в Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля 1951 года и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 года.

В статье 1 Конвенции, касающейся статуса беженцев, "беженец" определяется как лицо, которое "в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года, и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может и не желает вернуться в нее вследствие таких опасений". В статье 1 Протокола,

касающегося статуса беженцев, определение "беженец", содержащееся в Конвенции, подлежит применению за исключением слов: "в результате событий, происшедших до 1 января 1951 года" и "в результате подобных событий".

Положения Конвенции не распространяются на тех лиц, в отношении которых имеются серьезные основания предполагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деянием в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений либо совершили тяжкое преступление неполитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев; либо виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам ООН.

Из государств-участников Содружества Независимых Государств в Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля 1951 года и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 года участвуют Азербайджанская Республика, Республика Армения, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан. Участие этих государств в Конвенции является достаточным основанием для использования вышеприведенного определения для признания в качестве беженцев лиц, прибывающих в эти государства из любого другого государства, включая государства-участники Содружества Независимых Государств.

Республика Беларусь, Грузия, Республика Казахстан, Республика Молдова, Туркменистан, Украина не участвуют ни в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, ни в Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля 1951 года и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 года. Республика Узбекистан не участвует в Конвенции, касающейся статуса беженцев, от 29 июля 1951 года и Протоколе, касающемся статуса беженцев, от 31 января 1967 года. В связи с этим Суд признает правомерным использование определения термина "беженец" (если таковое имеется), содержащееся в национальном законодательстве, как правовую основу для отнесения лиц к категории беженцев в этих государствах.

На основании буквального толкования этого положения Суд установил, что в определении содержится четыре критерия, которым должно удовлетворять лицо, чтобы быть признанным в качестве вынужденного переселенца в соответствии с Соглашением о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года в государстве, которое является его участником:

1) лицо должно быть гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо должно быть вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, причем последнее должно находиться на территории другого государства (государства выезда) (при этом как государство въезда, так и государство выезда должны быть

участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, должно быть совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию. Причем насилие или преследование в иных формах может быть совершено не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи. Определение содержит исчерпывающий перечень признаков, по которым должно совершаться насилие или преследование или должна существовать реальная опасность подвергнуться преследованию: расовая или национальная принадлежность, вероисповедание, язык, политические убеждения, а также принадлежность к определенной социальной группе;

4) должна существовать связь между совершением насилия или преследования или существованием реальной опасности подвергнуться преследованию и вооруженными и межнациональными конфликтами.

Таким образом, для признания лица в качестве вынужденного переселенца в соответствии с Соглашением необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем критериям, содержащимся в определении.

Выводы Суда в отношении области применения определения понятия "беженец" полностью относятся к применению определения понятия "вынужденный переселенец"

Понятие "мигрант" не определяется и не применяется в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года. В рамках Содружества Независимых Государств единственным договорно-правовым источником, который регулирует вопросы, связанные с понятием "мигрант", является Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов от 15 апреля 1994 года. Однако это Соглашение определяет лишь одну из категорий лиц, входящих в понятие "мигрант", - категорию трудящихся-мигрантов, то есть лиц, временно выезжающих из государства постоянного места жительства для устройства на работу.

Другие источники применимого в Суде права, которые содержали бы определение понятия "мигрант", отсутствуют. В одном из государств-участников Содружества Независимых Государств - Азербайджанской Республике - законодательство содержит определение понятия "мигрант", но его применение ограничивается пределами данного государства.

В соответствии с общим значением этого понятия за ним необходимо признать статус родового понятия, включающего в себя все категории лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ.

Межгосударственный статистический комитет Содружества Независимых Государств самостоятельно не производит учет лиц по той или иной категории.

Для выполнения возложенных на него функций Межгосударственный статистический комитет в соответствии со статьей 5 Положения о нем, утвержденном Решением Совета глав правительств Содружества от 12 апреля 1996 года, получает статистическую информацию от соответствующих органов государств-участников в порядке межгосударственного обмена для создания общей статистической базы Содружества.

В силу того, что статус лица как "беженца" или "вынужденного переселенца" подтверждается выдачей соответствующего документа, обоснованный с правовой точки зрения учет лиц, получивших такой статус, может осуществляться исходя из числа выданных документов.

На основании изложенного, руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде Содружества Независимых Государств и пунктами 13.4, 13.5, 13.7, а также 8.55 Регламента Экономического Суда Содружества Независимых Государств, Экономический Суд

РЕШИЛ:

Дать следующее толкование терминов "беженец", "вынужденный переселенец" и "мигрант" применительно к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года.

Для целей Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года лицо может быть признано беженцем, если оно удовлетворяет следующим критериям:

1) лицо не является гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, находящееся на территории другого государства (государства выезда);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, является совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию не только в отношении самого лица, но и членов его семьи по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе;

4) существует связь между совершением насилия или преследования, либо реальной опасностью подвергнуться преследованию с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Беженцем не может признаваться лицо, совершившее преступление против мира, человечности или другое умышленное уголовное преступление.

Для признания лица в качестве беженца в соответствии с Соглашением о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем критериям, содержащимся в определении. При этом как государство въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года.

Статья 1 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года на момент вынесения решения подлежит применению в Республике Армения, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Таджикистан, Республике Узбекистан и только в отношении лиц, прибывающих из этих государств.

Для целей Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года лицо может быть признано вынужденным переселенцем, если оно удовлетворяет следующим критериям:

1) лицо является гражданином государства, предоставившего убежище (государства въезда);

2) лицо вынуждено покинуть место своего постоянного жительства, находящееся на территории другого государства (государства выезда);

3) причиной, по которой лицо вынуждено покинуть государство, является совершенное насилие или преследование в иных формах, либо реальная опасность подвергнуться преследованию не только в отношении самого лица, но и против членов его семьи по признакам расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе;

4) существует связь между совершением насилия или преследования, либо реальной опасностью подвергнуться преследованию с вооруженными и межнациональными конфликтами.

Для признания лица в качестве вынужденного переселенца в соответствии с Соглашением о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года необходимо и достаточно установить, что оно удовлетворяет всем критериям, содержащимся в определении. При этом как государство въезда, так и государство выезда должны быть участниками Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года.

Статья 2 Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года на момент вынесения решения подлежит применению в Республике Армения, Кыргызской Республике, Российской Федерации, Республике Таджикистан, Республике Узбекистан и только в отношении лиц, прибывающих из этих государств.

Признание лиц в качестве беженцев и вынужденных переселенцев осуществляется компетентными национальными органами государств-участников Содружества Независимых Государств в соответствии с правовыми нормами, применяемыми в этих государствах. Выдача этими органами соответствующих документов является правомерным основанием для учета указанных лиц в статистических органах государств-участников Содружества Независимых Государств, которые представляют информацию Межгосударственному статистическому комитету Содружества Независимых Государств.

Понятие "мигрант" не используется и не определяется в Соглашении о помощи беженцам и вынужденным переселенцам от 24 сентября 1993 года, а также не определяется в качестве самостоятельного термина в других источниках применимого в Экономическом Суде Содружества Независимых Государств права.

В соответствии с общим значением понятия "мигрант" оно означает лиц, осуществляющих пространственные перемещения, вне зависимости от причин перемещений, их длительности и пространственных границ.

Копию решения направить в Исполнительный Секретариат Содружества Независимых Государств, государствам-участникам Содружества Независимых Государств, а также для сведения в Межгосударственный экономический Комитет Экономического союза, Межпарламентскую Ассамблею государств-участников Содружества Независимых Государств, миграционным службам государств-участников Содружества.

Решение может быть обжаловано в трехмесячный срок со дня получения его копии в Пленум Экономического Суда Содружества Независимых Государств.

Решение подлежит обязательному опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств-участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председатель

Л.А. Дашук