

Определение статуса беженца (ОСБ)

25 января 2024

Основные идеи

- Определение статуса беженца (ОСБ) – это юридический или административный процесс, с помощью которого правительства или УВКБ ООН определяют, считается ли лицо, обратившееся за международной защитой, беженцем в соответствии с международным, региональным или национальным законодательством
- В контексте чрезвычайной ситуации с массовым притоком беженцев часто предпочтительным является подход *prima facie* или групповой подход к ОСБ, особенно в условиях существования национальной системы предоставления убежища.
- Будет ли рассматриваться ОСБ в индивидуальном порядке и как это будет происходить в рамках реагирования на чрезвычайную ситуацию, будет зависеть от контекста:
 - При наличии национальной системы предоставления убежища широкомасштабное прибытие может быстро привести к перегрузке национальных мощностей по приему и регистрации беженцев. Чтобы обеспечить быстрый доступ к защите и услугам, а также предотвратить рост отставания, следует оказать поддержку для таких вариантов, как подход *prima facie* или упрощенный подход к признанию статуса беженца, или предоставление временной защиты.
 - Если национальная система убежища не работает, то процедура ОСБ, предусмотренная УВКБ ООН, обычно является не самым эффективным вмешательством в контексте чрезвычайной ситуации. Прежде чем приступить к процедурам ОСБ, предусмотренным мандатом УВКБ ООН, следует оценить, станет ли это лучшим инструментом для защиты отдельных лиц или групп в стране.
- Чтобы обеспечить эффективное выполнение процедур ОСБ с использованием групповых или индивидуальных подходов или подхода с альтернативным статусом (в том числе в период после чрезвычайной ситуации), крайне важно обеспечить сбор соответствующих данных во время процедуры приема и регистрации.

1. Общая информация

В условиях чрезвычайной ситуации ключевым приоритетом является обеспечение доступа на территорию и предоставление немедленной защиты и помощи, что зачастую первоначально осуществляется с помощью регистрации (см. статью [Регистрация лиц в контексте чрезвычайной ситуации](#)).

После того, как этот первоначальный доступ к защите и помощи будет обеспечен, важно рассмотреть вопрос о предоставлении вновь прибывшим безопасного правового статуса, а также о процессе предоставления этого статуса. Такой статус может быть либо статусом лица, не являющегося беженцем (например, находящегося под временной защитой), либо статусом беженца, полученного на основе группового/prima facie подхода, или с помощью ОСБ в индивидуальном порядке (в том числе посредством различных процедур оформления). Учитывая относительно трудоемкий характер индивидуального оформления процедур ОСБ, если такой подход будет принят для предоставления статуса, то это станет долгосрочной инициативой, выходящей за рамки начальной фазы чрезвычайной ситуации.

Рассмотрение вопросов предоставления статуса на ранних стадиях чрезвычайной ситуации поможет гарантировать, что:

- национальные системы предоставления убежища не перегружены;
- любое возможное индивидуальное оформление процедур ОСБ может быть выполнено эффективно, в том числе посредством группового подхода или подход prima facie (см. статью [Подход prima facie к признанию статуса беженца](#));
- если потребуется, УВКБ ООН может провести процедуру определения статуса мандатного беженца.

Тип аргументов для ОСБ и соответствующие меры реагирования в контексте чрезвычайной ситуации будут зависеть от многих факторов, включая существование национальной системы предоставления убежища и ее эффективность.

2. Актуальность для операций в чрезвычайных ситуациях

Несмотря на то, что процедуры ОСБ, возможно, не являются первым элементом реагирования на чрезвычайную ситуацию, эффективность национальных процедур предоставления убежища влияет на более широкое пространство защиты, включая желание и способность властей принимать вновь прибывших. Эффективные национальные процедуры предоставления убежища могут позволить также быстрое внедрение процедур определения статуса prima facie или групповых процедур, что позволит беженцам иметь гарантию статуса и немедленно воспользоваться правами, содержащимися в применимых конвенциях и документах (см. статью [Подход prima facie к признанию статуса беженца](#)).

Неэффективность процедур идентификации, регистрации и ОСБ для отдельных лиц или

групп, подвергающихся риску или уязвимости и нуждающихся в срочной защите, включая участников перемещения смешанных групп населения, может поставить под угрозу их доступ к защите и долгосрочному решению. Эффективные процедуры ОСБ и точная информация о цели, объеме и продолжительности процедур ОСБ или других форм рассмотрения дел могут помочь снизить риск злоупотребления системой предоставления убежища. Кроме того, они могут уменьшать привлекательные для мигрантов факторы или препятствовать дальнейшему выезду из принимающей страны по другим причинам, а также снизить уровень незащищенности отдельных лиц или групп и сотрудников УВКБ ООН.

Когда национальной процедуры предоставления убежища не существует, может быть необходимым признание статуса мандатного беженца для пропаганды против принудительного возвращения, защиты прав беженцев или обеспечения доступа к услугам. Это может происходить путем оформления отдельных дел с использованием дифференцированных процедур, насколько это возможно и желательно (см. [Памятная записка и глоссарий по практике рассмотрения дел, терминов и концепций, применимых к процедурам ОСБ в соответствии с мандатом УВКБ ООН](#)).

3. Основное руководство

Определение статуса беженца (ОСБ) — это процесс оценки и принятия решения о том, является ли соискатель убежища беженцем или нет. Чтобы быть классифицированным в качестве беженца, соискатель убежища должен соответствовать критериям приемлемости, изложенным в Конвенции 1951 года или в Протоколе 1967 года, в региональных документах о беженцах или в национальном законодательстве о предоставлении убежища (см. статьи [Определение понятия «беженец»](#), [Определение лица без гражданства](#), [Мандат УВКБ ООН в отношении беженцев, лиц без гражданства и ВПЛ](#)). Ответственность за результат ОСБ лежит в первую очередь на государстве. В странах, где ответственность за процесс предоставления убежища несут национальные органы, УВКБ ООН часто консультирует и предоставляет технические рекомендации для поддержки процесса анализа и принятия решений, касающихся определения статуса беженца, в том числе во время чрезвычайных ситуаций. В соответствии со своим мандатом УВКБ ООН может определять статус беженца в отсутствие справедливой и эффективной национальной системы убежища, если это принесет пользу в плане защиты отдельного лица, конкретной группы или в плане формирования широкой защитной среды.

Действия по ОСБ могут осуществляться разными способами, включая групповые процедуры (часто методом *prima facie*), упрощенные, объединенные или ускоренные процедуры.

Процедуры ОСБ в чрезвычайных ситуациях, связанных с массовым притоком беженцев

В чрезвычайных ситуациях, связанных с массовым притоком беженцев, основная цель состоит в том, чтобы как можно быстрее обеспечить доступ к защите и помощи. В таких обстоятельствах важной становится первоначальная регистрация (см. статью о регистрации лиц в контексте чрезвычайной ситуации). Затем следует рассмотреть вопрос о

том, возможно ли признание статуса беженца посредством применения подхода *prima facie* при соблюдении соответствующих условий (см. статью [Подход prima facie к признанию статуса беженца](#)). Другим вариантом может быть предоставление временной защиты (см. статью [Временная защита](#)), если это возможно в рамках национального законодательства. Поскольку отдельные процедуры ОСБ могут потребовать времени, они часто не являются наиболее эффективным и стратегическим инструментом защиты, по приоритетам в отношении которого следует определиться уже в начале чрезвычайной ситуации.

Немедленное реагирование на этапе чрезвычайной ситуации

Чтобы обеспечить адекватное планирование, после получения доступа на территорию важно быстро оценить и определить, будет ли на более позднем этапе пропагандироваться или осуществляться ОСБ и если да, то какого типа. Решение об использовании процедуры ОСБ и о ее типе следует принимать на основе ситуационного анализа. Информация, необходимая для ситуационного анализа, включает значимую и надежную информацию о стране происхождения, информацию о населении (народностях), которое ищет международной защиты, о причинах бегства, а также о национальной законодательной базе. Эту информацию можно получить в ходе кабинетного анализа, исследования данных о стране происхождения, а также в ходе регистрации и собеседований по вопросам защиты.

Решение о способе, который будет использован для установления правового статуса, требует, среди прочего, рассмотрения следующих параметров:

- национальная правовая база для ОСБ (включая возможность группового признания статуса), другие механизмы защиты, а также применимая правовая база для миграции;
- профиль населения, включая причины бегства, а также его потребности в международной защите;
- взаимосвязь потребности в международной защите и возможности отличать лиц, нуждающихся в международной защите, от других лиц, или иная возможность проводить различие между широкими категориями лиц, нуждающихся в международной защите;
- политическая и практическая готовность принять принципиальный подход к признанию, механизм временной защиты или индивидуальный подход к ОСБ с использованием дифференцированных методов рассмотрения дел;
- потенциал (человеческий, материальный и инфраструктурный), доступный для реализации различных мер реагирования, и какие улучшения могут потребоваться.

Мероприятия, которые необходимо реализовать при любом подходе к определению статуса

Независимо от выбранного способа определения статуса, коллеги по вопросам защиты должны тесно сотрудничать с соответствующими органами национальной системы предоставления убежища или с коллегами из УВКБ ООН, участвующими в мандатных операциях УВКБ ООН, для проведения следующих мероприятий:

- Выявлять и соответствующим образом направлять лиц, которые не могут просить убежища или которым по иным причинам не разрешено получение убежища, в том числе:
 - лица, которые могут быть гражданами принимающей страны;
 - активные участники боевых действий/боевики, которые органами власти принимающей страны должны быть разоружены и отделены от гражданских лиц. Таких лиц не допускают к процедурам предоставления убежища, поскольку их статус несовместим с гражданским и гуманитарным характером убежища. (См. статью [Гражданский и гуманитарный характер убежища](#).)
- Поддержать надлежащий сбор, фиксирование и анализ информации во время процедур регистрации, чтобы облегчить планирование ОСБ или его реализацию. Данные, собранные во время регистрации, могут либо привести к признанию статуса беженца (при использовании подхода *prima facie*), либо облегчить принятие решения о методах рассмотрения дела, необходимых для реализации.
- Разработать и внедрить эффективную и конфиденциальную систему контроля данных и индивидуальных случаев посредством тесной координации с командой регистрации (см. статью о регистрации лиц в контексте чрезвычайной ситуации). Эту систему следует надлежащим образом координировать с органами власти и другими значимыми субъектами, чтобы обеспечить ее соответствие существующим системам управления правительства или УВКБ ООН.
- Разработать и внедрить процедуры прохождения по инстанциям и определения приоритетности, в том числе при ОСБ. Такие процедуры необходимо разработать совместно с другими функциональными подразделениями и внешними партнерами, включая [команды защиты на уровне местного сообщества](#), медицинские бригады, консультантов по защите, службу по воссоединению семей, а также лиц, ответственных за процедуры оценки и определения наилучших интересов (BIA и BID), гарантирующие незамедлительную передачу дел.
- Обеспечить наличие подходящих средств для рассмотрения дел в условиях конфиденциальности. Помещения для рассмотрения дел должны иметь как минимум: отдельные комнаты для бесед и консультаций, вспомогательное оборудование (включая компьютеры и доступ в Интернет), меры по обеспечению безопасности процесса, удобную для пребывания детей зону ожидания и контролируемый доступ.
- Обеспечить регулярное информирование соискателей убежища и беженцев о цели, объеме и продолжительности мероприятий по ОСБ. При планировании информационной деятельности сотрудничайте с другими группами УВКБ ООН, национальными органами по вопросам предоставления убежища и внешними партнерами для разработки и реализации массовых информационных кампаний и определения того, какие обращения передаются, когда и кем. Информационная деятельность должна включать в себя обращения о борьбе с мошенничеством и о добросовестности, которые следует постепенно включать в план борьбы с мошенничеством. В дополнение к информационной кампании следует рассмотреть возможность организации индивидуальных и групповых консультаций. Кроме того, важно информировать всех значимых партнеров о процессах предоставления убежища, о беженцах и миграции. (См. статью [Координация управления информацией в чрезвычайных ситуациях](#) и [Подотчетность перед пострадавшим населением \(AAP\)](#).)

Отдельные соображения в отношении индивидуальной процедуры ОСБ

В ситуациях, когда подход *prima facie* неосуществим и требуются индивидуальные процедуры ОСБ, необходимо разработать стратегию ОСБ и бюджетный оперативный план. Эти документы потребуют тесной поддержки со стороны правительственных партнеров и/или тесной связи с руководством и программы действий по обеспечению их включения в общие оперативные планы, бюджеты, а также механизмы кадрового обеспечения и финансирования.

Стратегия и план реализации должны:

- обращаться ко всем или избранным лицам и группам с учетом контекста и более широкой структуры реагирования по линии защиты;
- указать применимый способ повышения эффективности, как это определено нормативно-правовой базой государства или в операциях, предусмотренных мандатом УВКБ ООН, процедурами, указанными в [Процедурных стандартах определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН](#) и [Памятной записке и глоссарии УВКБ ООН по практике рассмотрения дел](#);
- включать возможность обращения в судебную инстанцию, апелляции и повторного рассмотрения дел;
- согласовываться с общей защитой, долгосрочными решениями и стратегией ОСБ в стране; ○ включать четкие, но реалистичные показатели и результаты, а также связанный с ним кадровый компонент, в том числе необходимость достаточного контроля для обеспечения надлежащего надзора и обучения;
- включать меры по предотвращению выгорания персонала;
- включать приоритетные меры по борьбе с мошенничеством, в том числе информирование о добросовестности, в общую стратегию и план ОСБ.

При разработке и реализации мер по ОСБ для УВКБ ООН или при составлении рекомендаций национальным органам по вопросам предоставления убежища сотрудники службы защиты могут ознакомиться с [Процедурными стандартами определения статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН](#) или их контрольным списком для гарантии того, что все критические элементы процедуры ОСБ были учтены.

Отдельные соображения в контексте мандата на ОСБ

Рассмотрение дел по ОСБ, предусмотренное мандатом УВКБ ООН, проводится только в том случае, если это является лучшим инструментом для защиты отдельных лиц или групп в стране убежища или в целях реализации решения (см. статью о [Переселении](#)), и рассмотреть дело согласно национальной процедуре предоставления убежища нет возможности. Решение о необходимости проведения ОСБ по мандату УВКБ ООН принимается на основе ситуационного анализа, особенно с учетом контекста защиты.

Период после чрезвычайной ситуации

В большинстве ситуаций осуществление процедуры ОСБ будет продолжаться после этапа

чрезвычайной ситуации в соответствии со стратегией и планом действий, определенным на этапе чрезвычайной ситуации.

Контрольный список процедуры ОСБ

- Собрать информацию о причинах перемещения населения.
- Чтобы обеспечить адекватное планирование, нужно определить, будет ли пропагандироваться или осуществляться на более позднем этапе процедура ОСБ (групповой подход/*prima facie* или индивидуальный) или будут приняты меры временной защиты, и если да, то какого типа.
- Если потребуются индивидуальное рассмотрение дел по ОСБ, то необходимо разработать стратегию ОСБ и бюджетный оперативный план.
- Реализовать индивидуальное рассмотрение дел по ОСБ.

4. Стандарты

Среднее время рассмотрения (в днях) от регистрации до решения первой инстанции о предоставлении убежища

Этот основной итоговый показатель измеряет среднее количество дней с даты завершения регистрации заявления о предоставлении убежища до даты уведомления о решении первой инстанции о предоставлении убежища для всех лиц, которые были уведомлены о процедуре ОСБ/решении о предоставлении убежища в первой инстанции в течение отчетного периода.

Доля людей, проходящих процедуру убежища и имеющих доступ к юридическому представительству

Этот основной итоговый показатель определяется как доля людей, проходящих процедуры предоставления убежища, которые обладают правом воспользоваться услугами квалифицированных юридических представителей для представления их интересов в процедурах предоставления убежища, за свой счет или на безвозмездной основе, если такие услуги доступны.

Доля людей, проходящих процедуру предоставления убежища, которые имеют доступ к

эффективному механизму апелляции после отклонения их ходатайства в первой инстанции

Этот основной итоговый показатель определяется как доля индивидуальных заявителей, проходящих процедуры предоставления убежища, которые имеют доступ к эффективному механизму апелляции после отклонения их ходатайства первой инстанцией.

5. Политика и руководящие принципы

Приложения

[UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 2011](#)

[UNHCR, Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate, 2020](#)

[UNHCR, Aide-Memoire & Glossary of case processing modalities, terms and concepts applicable to RSD under UNHCR's Mandate, 2017](#)

6. Основные контактные данные

По вопросам, связанным с этим разделом, обращайтесь в Отдел международной защиты (штаб-квартира), Секция систем предоставления убежища и определения статуса.