

ДОБАВЛЕНИЕ
К ДОКЛАДУ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ОТЧЕТЫ • ДВАДЦАТЬ ДЕВЯТАЯ СЕССИЯ

ДОПОЛНЕНИЕ № 12С (A/9612/Add.3)



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк • 1974

ПРИМЕЧАНИЕ

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации.

Подлинный текст на английском языке

ДОБАВЛЕНИЕ К ДОКЛАДУ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ

Вопрос об убежище

1. В докладе Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев Генеральной Ассамблее на ее двадцать восьмой сессии 1/ упоминается, что вопрос о территориальном убежище обсуждался Третьим комитетом на двадцать седьмой сессии Генеральной Ассамблеи. В заключение этого обсуждения было решено, чтобы Верховный комиссар проконсультировался с правительствами и представил по этому вопросу доклад Генеральной Ассамблее на ее двадцать восьмой сессии с целью подготовки созыва Ассамблеей конференции полномочных представителей.

2. В соответствии с этим решением Верховный комиссар направил письма правительствам всех государств-членов Организации Объединенных Наций, а также правительствам семи государств 2/, не являющихся членами Организации Объединенных Наций, с просьбой представить замечания о желательности заключения конвенции о территориальном убежище в рамках Организации Объединенных Наций, и, если это возможно, представить замечания по проекту текста, изложенного в его докладе Генеральной Ассамблее на ее двадцать седьмой сессии 3/.

3. В пункте 4 доклада Третьего комитета на двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи 4/ Председатель просил Верховного комиссара продолжить консультации с правительствами и представить затем доклад Генеральной Ассамблее на ее двадцать девятой сессии.

4. До настоящего времени 91 государство сообщило свои мнения либо в форме официальных ответов на письмо Верховного комиссара, либо в форме устных заявлений, сделанных, в частности, в ходе двадцать четвертой сессии Исполнительного комитета по программе Верховного комиссара. Из них 6 правительств представили предварительные ответы, в которых указывается, что этот вопрос еще находится на рассмотрении, а 76 правительств сообщили, что они выступают за укрепление права на убежище путем принятия конвенции в рамках Организации Объединенных Наций.

1/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, дополнение № 12 (A/9012), пункты 23-25.

2/ Бангладеш, Ватикан, Германская Демократическая Республика, Лихтенштейн, Монако, Федеративная Республика Германии и Швейцария. Из этих стран Бангладеш, Германская Демократическая Республика и Федеративная Республика Германии стали тем временем членами Организации.

3/ Там же, двадцать седьмая сессия, дополнение № 12 (A/8712), добавление, приложение I.

4/ Там же, двадцать восьмая сессия, приложения, пункт 67 повестки дня, документ A/9378.

5. Три правительства (Греция, Испания и Люксембург) выразили сомнения относительно необходимости заключения конвенции о территориальном убежище, поскольку они считали, что этот вопрос надлежащим образом охвачен существующими международными договорами. Аналогичное мнение было выражено Соединенным Королевством, которое считает, что цель предлагаемой новой конвенции была бы в значительной степени достигнута, если бы конвенция о статусе беженцев 1951 года 5/ выполнялась более широко и строго. Однако правительство Соединенного Королевства указало, что оно не хотело бы, чтобы его позицию считали полностью отрицательной, и поэтому оно не будет возражать против созыва конференции полномочных представителей, если окажется, что это предложение пользуется значительной поддержкой. Примерно ту же позицию заняло правительство Японии.

6. Тридцать одно правительство представило конкретные замечания по тексту проекта конвенции. В добавлении к докладу Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев 6/, представленному двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи, излагаются замечания двадцати одного из этих государств, которые сообщили свое мнение до созыва двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи. Замечания десяти государств, сделанные после этого, содержатся в приложении к настоящему документу.

7. Вопрос о территориальном убежище рассматривался в ходе обсуждения пункта "Международная защита" на двадцать пятой сессии Исполнительного комитета по программе Верховного комиссара 7/, состоявшейся в Женеве с 14 по 22 октября 1974 года, и Исполнительный комитет выразил надежду на проведение активной подготовки к заключению международной конвенции о территориальном убежище.

8. Заслуживает внимания тот факт, что до настоящего времени 91 правительство ответили на запросы Верховного комиссара. Это является красноречивым подтверждением необходимости тщательного изучения и дальнейшей разработки этой области международного права, в особенности если учитывать огромное гуманитарное значение права о территориальном убежище для лиц, лишившихся родины. Позитивная позиция примерно 76 из 91 правительств является одним из факторов, которые явно поощряют к разработке конвенции о территориальном убежище.

5/ United Nations, Treaty Series, vol. 189, No. 2545.

6/ Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, дополнение № I2 B (A/9012/Add.2).

7/ Там же, двадцать девятая сессия, дополнение № I2 A (A/9612/Add.1), пункты 39-52.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Проект статей

Преамбула:

Договаривающиеся Государства,

1. принимая во внимание обязательства государств в силу Устава Организации Объединенных Наций содействовать всеобщему уважению прав и свободы человека и их соблюдению,
2. напоминая о том, что Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций торжественно заявила, что государства, независимо от их политического, экономического и социального строя или уровня их развития, должны основывать свое сотрудничество, среди прочего, на уважении к основным правам человека,
3. учитывая статьи I3 и I4 Всеобщей декларации прав человека,
4. ссылаясь на Декларацию о территориальном убежище, принятую Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 14 декабря 1967 года, и признавая важный шаг вперед, сделанный провозглашением этой Декларации принципов, на которых должна основываться практика государств в отношении территориального убежища,
5. отмечая нынешнюю практику государств при предоставлении убежища и общее принятие принципов невысылки и добровольного характера репатриации, выраженных в различных актах, принятых во всемирном и региональном планах,
6. считая, что заключение конвенции, основанной на этих принципах, поможет государствам достигнуть тех гуманных целей, которые служат предметом общей озабоченности международного сообщества, а также укрепит этим дружественные отношения между государствами,
7. согласились о нижеследующих статьях:

ЗАМЕЧАНИЙ НЕТ

ГЛАВА I

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УБЕЖИЩА, НЕВЫСЛКА И НЕВЫДАЧА

Статья 1. Предоставление убежища

1. Договаривающиеся Государства, действуя в международном и гуманном духе, должны прилагать все старания для предоставления на своей территории убежища, что, по смыслу настоящей статьи, включает разрешение оставаться на этой территории любому лицу, которое по вполне обоснованным опасениям:

а) преследованиям по причинам расы, религии, национальности, принадлежности к той или иной социальной группе, или политических мнений, или по причинам борьбы против апартеида или колониализма; или

б) преследований или сурового наказания за действия, вытекающие из любого перечисленных в а обстоятельств,

не имеет возможности или не желает вернуться в страну своего гражданства или, если у него нет гражданства, в страну своего прежнего обычного проживания.

2. Положения пункта 1 настоящей статьи не применяются:

i) к любому лицу, в отношении которого существуют серьезные основания полагать, что оно все еще подлежит наказанию за

а) преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества, как они определяются в международных актах, которые были выработаны для того, чтобы предусмотреть нормы относительно этих преступлений;

б) тяжкое уголовное преступление; или

с) действия, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций;

ii) к любому лицу, ищущему убежища по причинам чисто экономического характера.

3. Договаривающиеся Государства не должны отказывать в убежище единственно по той причине, что таковое можно искать в другом государстве.

ЗАМЕЧАНИЯ

Статья 1.1

Канада

Выражение "все старания" в проекте Конвенции о территориальном убежище является неопределенным. Этот термин не дает будущему договаривающемуся государству точных критериев для определения своих обязанностей.

Для документа, имеющего обязательную юридическую силу, выражение "действия в международном и гуманном" духе является неопределенным и неконкретным. Хотя такая фраза, разумеется, была бы на своем месте в преамбуле, ее, вероятно, правильнее всего было бы исключить из основной части.

Фраза "по причинам борьбы против апартеида или колониализма", возможно, является излишней в документе, имеющем обязательную юридическую силу, поскольку лица, которых она охватывает, подпадают также под категории "раса", "социальная группа" или "политические мнения".

Уругвай

Уругвай предлагает исключить слова "в международном и гуманном духе".

Статья 1.1a

Уругвай

Убежище не должно предоставляться лицу, которое совершило акт терроризма, осужденный совестью человечества.

Статья 1.1b

Канада

Между 1.1^b и 1.2ⁱ и b может возникнуть противоречие, если лицо совершает тяжкое преступление, которое в то же время можно рассматривать как действие, вытекающее из любых перечисленных в статье 1.1a обстоятельств.

Уругвай

Термины "преследований или сурового наказания" представляются слишком неопределенными. Следует указать более конкретные причины.

Статья 1.2i a

Уругвай

Предлагается включить в эту статью концепцию геноцида и сделать ссылку на Токийскую, Монреальскую и Гаагскую конвенции.

Статья 1.2i b

Дагомея

Предлагается внести в эту статью следующую поправку: "тяжкое уголовное преступление, не связанное с политическим преступлением или правонарушением".

Уругвай

Предлагается заменить концепцию "тяжкого уголовного преступления" концепцией "преступления, караемого минимальным наказанием, например, до двух лет".

Статья 1.2i c

Канада

Подпункт c является очень широким и, если его нельзя выразить более конкретно, вполне может быть помещен в преамбуле.

Статья 1.2ii

Канада

Эта статья представляется излишней, ибо любое лицо, ищущее убежище по причинам чисто экономического характера, не может ни в каком случае претендовать на распространение на него преимуществ Конвенции, поскольку оно не подпадает под действие статьи 1.1.

Эквадор

Правительство Эквадора считает, что эту статью следует исключить, поскольку очень трудно установить, ищет ли то или иное лицо убежище по причинам чисто экономического характера или нет.

Япония

В этой статье было бы целесообразно заменить слово "чисто" словом "главным образом".

Статья 1.3

Канада

Предлагается внести в статью 1.3 поправку, добавив к нынешнему тексту следующие слова: "если такой отказ вынуждает, прямо или косвенно, соответствующее лицо оставаться на территории или возвращаться на территорию, где у него есть достаточные основания опасаться преследования, судебного преследования и наказания в силу любой из причин, указанных в пункте 1 статьи 1".

Дания

По мнению правительства Дании, эта статья сформулирована в излишне общих терминах, если под "Договаривающимся Государством" понимается не первое предоставившее убежище государство, где получившее убежище лицо, возможно, находилось некоторое время и где оно, вероятно, имело возможность искать убежище, а какое-то другое государство. Вследствие роста числа случаев, в которых возникает проблема предоставления первого убежища, правительство Дании придает большое значение поискам международного решения проблемы обязательств первого предоставившего убежище государства по отношению к другим договаривающимся государствам.

Лихтенштейн

Следует уточнить, в какой степени применение пункта 3 этой статьи будет затронуто тем обстоятельством, что ищущее убежище лицо уже установило связи с какой-то другой страной.

Статья 2. Невысылка

Договаривающиеся государства не должны применять ни к какому лицу такие меры, как недопущение перехода через границу, возвращение или высылка, которые принудили бы это лицо, прямо или косвенно, вернуться на территорию, или остаться на территории, в отношении которой у него есть вполне обоснованные опасения преследования, судебного преследования или наказания по любой указанной в пункте 1 статьи 1 причине.

ЗАМЕЧАНИЯ

Австралия

Текст статьи 2 был бы более приемлимым, если бы была использована формулировка "договаривающееся государство прилагает все усилия".

Канада

Возможно, было бы целесообразно внести в статью 2 все оговорки, содержащиеся в статье 3 Декларации 1967 года о территориальном убежище. Статью 2 можно, вероятно, толковать как относящуюся только к лицам, подпадающим под действие статьи 1.1, измененной статьей 1.2. Было бы желательно уточнить категории лиц, подпадающих под действие статьи 2.

Дания

Дания считает, что необходимо включить положения, соответствующие положениям статьи 32 и 33 Конвенции 1951 года и позволяющие предоставляющему убежище государству высылать беженцев по соображениям национальной безопасности.

Иран

Иран согласен с замечанием Румынии ^{8/} о том, что было бы целесообразно внести в текст исключения, связанные с высылкой по соображениям национальной безопасности или в целях защиты населения, как это предусмотрено в пункте 2 статьи 3 Декларации о территориальном убежище.

Статья 3. Невыдача

Никакое лицо не должно быть выдано государству, на территорию которого оно не может быть возвращено в силу статьи 2.

ЗАМЕЧАНИЯ

Австралия

Было бы легче добиться принятия текста настоящей статьи, если бы была использована формулировка "Договаривающиеся государства прилагают все усилия".

^{8/} См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать восьмая сессия, дополнение № 12 В (A/9012/Add.2).

Канада

Статья 3 защищает ту же группу лиц, что и статья 2, и замечания по статье 2 могут быть применены *mutatis mutandis* к статье 3.

Иран

Эта статья требует дальнейшего уточнения в отношении ее последствий для существующих двусторонних и международных договоров о выдаче.

Япония

Обязательство, вытекающее из этой статьи, должно быть согласовано с положениями существующих двусторонних договоров о выдаче, участником которых является государство.

Лихтенштейн

Эта статья может противоречить существующим двусторонним договорам о выдаче.

Уругвай

В статье 3 следует предусмотреть, что выдача не должна осуществляться по политическим причинам, а также по причинам, конкретно указанным в статье 1.

Статья 4. Временное пребывание впредь до рассмотрения ходатайства

Лицо, ходатайствующее о распространении на него преимуществ настоящей Конвенции у границы или на территории Договаривающегося государства, должно быть допущено на территорию этого государства или получить разрешение остаться на этой территории впредь до вынесения определения по его ходатайству, которое должно быть рассмотрено органом власти, обладающим специальной компетенцией, и если необходимо, пересмотрено вышестоящим органом власти.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Возможно, было бы желательно включить в нынешний текст статьи 4 выражение "надлежащая законная процедура". Предполагается, что выражение "вынесение определения по его ходатайству" означает "рассмотрение его ходатайства с целью определения его статуса". Возможно было бы полезно заменить такую формулировку с целью устранения любых возможных неясностей.

Уругвай

В статье 4 следует предусмотреть, что ходатайство о предоставлении территориального убежища рассматривается органом власти, обладающим специальной компетенцией и имеющим право обращаться в суды страны, предоставляющей права убежища.

ГЛАВА II

МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Статья 5. Международная солидарность

Если, в случае внезапного или массового притока людей или по другим настоятельным причинам, государство испытывает трудности в предоставлении или продолжении предоставления преимуществ настоящей Конвенции, другие Договаривающиеся государства, действуя в духе международной солидарности, должны, индивидуально, совместно или через посредство Организации Объединенных Наций или других международных учреждений, принять соответствующие меры для справедливого распределения бремени, лежащего на этом государстве.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Статья 5 соответствует статье 2.2 Декларации 1967 года. Однако в то время как статья 2.2 Декларации требует от государств просто "рассмотреть ... надлежащие меры", статья 5 проекта Конвенции идет дальше и обязывает государства "принять соответствующие меры". Поскольку последнее обязательство может оказаться слишком широким, для того чтобы быть легко принятым государствами, возможно, было бы предпочтительнее вернуться к формулировке, использованной в Декларации.

В статью 5 следует внести поправку, чтобы разъяснить, что международная помощь может предоставляться предоставляющему убежище государству лишь по просьбе этого предоставляющего убежище государства. В данное время статья 5 может быть использована для санкционирования внешнего вмешательства во внутренние дела предоставляющего убежище государства против воли этого государства.

Уругвай

Необходимо разработать специальный протокол, касающийся предмета статьи 5, с целью как можно более четкого и конкретного определения ее положений.

Статья 6. Добровольная репатриация

Если получившее убежище лицо добровольно и в условиях полной свободы выражает желание вернуться на территорию государства своего гражданства или своего прежнего обычного проживания, предоставившее убежище государство и государство гражданства или прежнего обычного проживания лица, получившего убежище, а также все другие заинтересованные государства, должны способствовать его репатриации.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Проект Конвенции не предусматривает процедуры проверки того, действительно ли получившее убежище лицо выразило свое желание добровольно и в условиях полной свободы.

Выражение "должны способствовать" является весьма широким и неопределенным. Возможно было бы лучше заменить его отрицательным выражением, таким как "не должны ставить препятствия".

Уругвай

В случае добровольной репатриации свободное волеизъявление должно делаться перед судебным органом или судом.

Статья 7. Сотрудничество с Организацией Объединенных Наций

Договаривающиеся Государства должны сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев или с любым другим органом Организации Объединенных Наций, который может быть создан с этой целью, в том, что касается применения положений настоящей Конвенции. В частности, они должны осведомлять Управление или такой орган о всех общих мерах по осуществлению Конвенции, которые ими принимаются, и консультироваться с Управлением или органом по вопросам, возникающим в связи с заявлением о предоставлении убежища.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Это положение, соответствующее статье 35 Конвенции о беженцах, является полезным с административной точки зрения, поскольку Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев постоянно информируют и консультируют относительно того, каким образом каждое государство выполняет Конвенцию об убежище. Однако сомнительно, служит ли статья 7 какой-либо иной цели, кроме этой административной задачи, и может ли она очень эффективно использоваться для подкрепления статьи 5.

ГЛАВА III
ХАРАКТЕРИСТИКА УБЕЖИЩА

Статья 8. Мирный характер убежища

Предоставление убежища в соответствии со статьей 1 или применение других статей настоящей Конвенции представляет собой мирный и гуманный акт. Будучи таковым, оно не образует недружелюбного акта по отношению к любому другому государству и должно уважаться всеми государствами.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

В документе, имеющем обязательную юридическую силу, эта статья должна быть перенесена в преамбулу.

Уругвай

В статье 8 следует указать, что предоставление убежища должно уважаться другими государствами.

Статья 9. Право оценки

Оценка оснований для предоставления убежища или применения положений статей 2 или 3 лежит на Договаривающемся Государстве, на территорию которого прибыло или желает прибыть заинтересованное лицо.

ЗАМЕЧАНИЯ

Австралия

Возможно, было бы лучше полностью опустить статью 9 и сформулировать статьи 2 и 3 в соответствии с предложениями, выдвинутыми Австралией.

Канада

Следует изменить формулировку статьи 9 с тем, чтобы она была более четкой. Ее можно понимать сейчас как означающую, что договаривающееся государство может ратифицировать Конвенцию с оговорками относительно условий, на которых оно будет предоставлять убежище ищущим его лицам, прибывшим на ее территорию, или применять статьи 2 или 3. Такая интерпретация создает в Конвенции широкую лазейку. С другой стороны, статья 9 может быть истолкована так, что оценка оснований для предоставления убежища в соответствии со статьями 1, 2, 3 лежит на предоставляющем это убежище государстве. Статья 1.3 Декларации 1967 года гласит то же самое. Эта статья защищает законность решений, принятых предоставляющими убежище государствами от любых протестов, которые могут исходить от государств, покинутых лицами, получившими убежище.

Статья 10. Режим лиц, получивших убежище

1. Предоставляющие убежище государства не должны разрешать получившим убежище лицам заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций.

2. Без ущерба для положений региональных конвенций государство несет международную ответственность за действия получивших убежище лиц в той же мере, в какой оно ответственно за действия любого другого живущего на его территории лица.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Статью 10.1, которая повторяет статью 4 Декларации 1967 года, возможно нецелесообразно включать в документ, имеющий обязательную юридическую силу.

Дагомея

Предлагается добавить, что получившие убежище лица не должны заниматься деятельностью, противоречащей целям и принципам Организации Объединенных Наций или деятельностью, наносящей ущерб интересам страны происхождения или любой другой страны.

Иран

Иран поддерживает замечания Франции^{9/} о том, чтобы заменить пункт 2 новым пунктом при условии, что

"Любое лицо, которому было предоставлено убежище, должно соблюдать законы предоставившей это убежище страны и должно воздерживаться от всякой деятельности, которая наносит ущерб институтам и безопасности этой страны".

Статья 11. Добросовестность

Все определения и решения, необходимые для применения настоящей Конвенции, должны выноситься добросовестно и с должным учетом всех выясненных фактов.

ЗАМЕЧАНИЯ

Канада

Следует изменить фразу "с должным учетом всех выясненных фактов". Предлагается заменить ее словами "с должным учетом всех относящихся к этому делу и доступных фактов".

Уругвай

Эту статью следует исключить, поскольку она лишь повторяет общепризнанный правовой принцип.

^{9/} Там же.

ОБЩИЕ ЗАМЕЧАНИЯ

Боливия

Боливия считает необходимым установить, согласуется ли Конвенция с взглядом по вопросу об убежище, существующим в рамках американской системы.

Уругвай

Уругвай подчеркивает тот факт, что необходимо проводить четкое разграничение между территориальным убежищем и дипломатическим убежищем.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу : Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
