

КОМИССИЯ ЕВРОПЕЙСКИХ СООБЩЕСТВ

г. Брюссель, 15.07.2004 г.  
СОМ(2004) 503, заключительная редакция

**УВЕДОМЛЕНИЕ КОМИССИИ  
СОВЕТУ И ЕВРОПЕЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТУ**

**Более эффективная Общеввропейская система убежища:  
единая процедура в качестве следующего шага.**

{SEC(2004)937}

## **ВВЕДЕНИЕ**

На Совещании по вопросам юстиции и внутренних дел, которое состоялось в Люксембурге 29 апреля 2004 г., Совет официально утвердил Директиву Совета о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьей страны и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам (Квалификационная директива), а также достиг политической договоренности касательно измененного предложения к Директиве о минимальных стандартах процедур предоставления и аннулирования статуса беженца в Государствах-членах (Директива о процедурах убежища). Их официальное утверждение состоится по итогам консультаций Европейского Парламента. На этом первый этап создания Общеввропейской системы убежища будет завершен.

Завершение первого этапа законодательной программы в соответствии с Амстердамским договором требует от ЕС рассмотреть характеристики второго этапа Общеввропейской системы убежища, а также отобразить и оценить воздействие правовых актов, принятых в течение последних четырех лет.

В Выводе 27, сделанном на заседании Европейского совета в июне 2003 г. в Салониках, подчеркивается призыв к дальнейшему укреплению процедур убежища с целью повышения их эффективности и максимального ускорения обработки заявлений, которые не касаются международной защиты. Он призывает представить мнения о том, как такое укрепление и ускорение может быть реализовано ЕС в процедурах получения двух форм международной защиты, предусмотренных Квалификационной директивой. В целях, изложенных в настоящем Уведомлении, принятие мер в области единой процедуры призвано решить указанные задачи.

В контекст настоящего Уведомления вводится недавнее исследование единой процедуры. Уведомление послужит началом дальнейшей дискуссии о единой процедуре в Совете и Европейском Парламенте. После завершения подготовительного этапа Комиссия представит предложение по законодательству Сообщества.

## **Предпосылки к настоящему Уведомлению**

1. Уведомление Комиссии (ноябрь 2000 г.) «*Об общей процедуре убежища и едином статусе, действительном на территории Союза для лиц, которым предоставлено убежище*» указывает на движение в направлении разработки процедуры универсального типа в некоторых Государствах-членах. Комиссия взяла на себя обязательство провести исследование в качестве основы для следующих ответных действий.

2. В январе 2003 г. представлено «*Исследование единой универсальной процедуры убежища в сравнении с основой Общеввропейской системы убежища, а также цели общей процедуры убежища*» (далее – «Исследование»), с которым можно ознакомиться на веб-сайте:

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/asylum/studies/docs/study\\_one\\_stop\\_sh\\_op\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_sh_op_en.pdf)

(ISBN: 92-894-5256-0)

Полные данные о политике и краткий обзор результатов исследования приведены в **Приложении А**.

## **Почему единая процедура?**

### **Скорость и эффективность.**

3. Первое и самое очевидное преимущество единой процедуры – повышение скорости и эффективности. В исследовании на эти результаты указывают Государства-члены, в которых применяется единая процедура. Несомненно, процедура, сфокусированная на оценке потребностей защиты, предусмотренных Квалификационной директивой, в соответствии с которой единый орган принимает решение на основании одной из двух групп критериев, потенциально быстрее, чем процедура последовательной подачи заявлений в одно или несколько учреждений, в которых оцениваются схожие факты и параллельно рассматриваются апелляции на решения различных органов.

4. Централизация ресурсов для работы с заявлениями на предоставление защиты также может принести определенные преимущества. Одно комплексное собеседование и оценка дела экономят время и ресурсы, например, юристов, региональных экспертов и переводчиков, а также способствуют решению административных задач, например, единообразного ведения дел и формирования представительных статистических данных, основанных на гармонизированных определениях. Это может стать настоящей победой для Государств-членов: ускоренная и более эффективная система способствует интеграции беженцев и отселению тех, кто не нуждается в защите.

## **Защита.**

5. Существуют убедительные аргументы в пользу введения единой процедуры, связанной с аспектами защиты заявлений на предоставление международной защиты. Нельзя ожидать, что лицо, подающее заявление на предоставление международной защиты, может оценивать свое ходатайство на предмет соответствия критериям Женевской конвенции или хорошо знать о других документах в области прав человека, лежащих в основе других форм международной защиты.

6. Минимизация возможных травм и прозрачность одной всесторонней процедуры также способствуют полному представлению заявителем своего дела с учетом всех аспектов, по причине которых он не может вернуться в страну своего происхождения. Это исключает возможность обнаружения существенных фактов после завершения основной процедуры убежища, когда больше не действуют гарантии, применимые к процессу предоставления убежища. Кроме того, может повыситься степень доверия к заявителям, если им не приходится сталкиваться с рядом процедур с риском корректировки их заявлений для учета различных критериев, которые оцениваются различными управлениями.

## **Реакция общественности.**

7. В Уведомлении Комиссии *«Об общей политике в области убежища и Плана действий в сфере защиты»* (март 2003 г.) говорится о кризисе системы убежища, который все заметнее и заметнее проявляется в определенных Государствах-членах, и о растущей неудовлетворенности общественного мнения. В случаях, когда одно решение о защите принимается в соответствии с быстрой, всесторонней процедурой (с возможностью апелляции против такого решения), можно избежать неопределенности и дискредитирующего мнения о существовании многочисленных возможностей пребывания в стране по причинам защиты. Нет доказательств в пользу того, что установление единой процедуры повышает привлекательность доступа к процедуре в целом, и большинство Государств-членов предоставляют более ограниченный статус тем лицам, которые не отвечают критериям статуса в соответствии с Женевской конвенцией.

## **Возвращения.**

8. Единая процедура повышает ценность систем убежища Государств-членов ЕС в их деятельности по возвращению лиц, которые не отвечают критериям международной защиты. Когда все возможные обязательства по защите включены в одну процедуру, вероятность дальнейших препятствий, создаваемых с целью задержки или предотвращения отстранения, практически исключается. Службы, ответственные за возвращение, действуют с пониманием того, что нет никаких вопросов, оставленных без рассмотрения. Как правило, сотрудничество между органами, занимающимися убежищем, и органами, занимающимися возвращением, является ключевым в обеспечении более гладкого выполнения процедур.

## Почему необходимо действовать на уровне ЕС?

### **Ликвидация потенциальных пробелов режима защиты.**

9. Квалификационная директива обязывает Государств-членов гарантировать статус вспомогательной защиты гражданину третьей страны или лицу без гражданства, которое соответствует предусмотренным в Директиве критериям вспомогательной защиты. Основания к предоставлению защиты, изложенные заявителем, должны оцениваться в соответствии с критериями Директивы и включать все соответствующие факты, относящиеся к стране происхождения, а также соответствующие заявления, документацию и индивидуальные обстоятельства заявления.

10. Директива о процедурах убежища применяется ко всем заявлениям на предоставление убежища, поданным на территории, границе или в транзитных зонах Государств-членов. Директива устанавливает, что Государства-члены, которые применяют или вводят процедуру, предусматривающую рассмотрение ходатайств не только как заявлений на основании Женевской конвенции, но и как заявлений на предоставление форм вспомогательной защиты в течение всей процедуры.

11. В свете официального утверждения на Совещании по вопросам юстиции и внутренних дел в Люксембурге 29 апреля 2004 г. Директивы, которая вводит общее понимание двух различных типов статуса защиты среди Государств-членов, а также политического соглашения относительно Директивы, которая налагает на Государства-члены обязательство ввести минимальные стандарты для процедур предоставления только одного из указанных статусов, остается открытым вопрос о способе введения процессуальных гарантий для тех, кто явно подает заявления на вспомогательную защиту, или для тех, кто на раннем этапе подачи заявления не указал причин, относящихся, как правило, к Женевской конвенции, но которые, тем не менее, отвечают критериям вспомогательной защиты. Завершение первого этапа создания Общеευропейской системы убежища, несомненно, потребует ликвидации этого потенциального пробела в системе защиты с тем, чтобы те же процессуальные гарантии распространялись на все заявления на международную защиту, предусмотренные Квалификационной директивой. Право Сообщества не направлено на лишение лиц, подающих заявление на предоставление вспомогательной защиты (для которых правом Сообщества предусмотрен этот статус), возможностей представить свое дело и реализовать право на апелляцию подобно тем возможностям, которыми обладают лица, подающие заявления на статус беженца (для которых правом Сообщества также предусмотрен статус). Это особенно важно при условии, что Государства-члены ЕС, как правило, предоставляют вспомогательную защиту чаще, чем защиту, предусмотренную Женевской конвенцией, по заявлениям на предоставление международной защиты. Ликвидация этого пробела в системе защиты сама по себе не предусматривает установления единой процедуры; скорее всего в качестве необходимого шага будут применяться две параллельные процедуры на пути к действительно единой процедуре (процедура, при которой одно решение принимает одно ведомство).

## **Необходимые преобразования на уровне ЕС.**

12. Тогда как выполнение директив о минимальных стандартах потребует изменения административной практики большинства Государств-членов, введение единой процедуры потребует более значительных преобразований административных структур. Значительно различаются позиции Государств-членов относительно возможного принятия единой процедуры. Поэтапные преобразования, необходимые для достижения одинакового уровня в данной сфере, можно осуществлять только при условии определения и согласования общих целей в расширенном ЕС.

## **Повышение ценности сотрудничества ЕС. Совместная методология.**

13. Для инициирования этого изменения и обеспечения технической помощи для подготовки Государств-членов к возможным правовым и инфраструктурным преобразованиям Комиссия рекомендует два подхода:

- Подготовительный этап. Период консультаций, дискуссий и подготовки по поводу того, что Государствам-членам необходимо сделать с целью унификации процедур предоставления двух видов статуса, предусмотренных Квалификационной директивой. Это иницируется Комиссией путем осуществления комплекса оперативных действий и технических проектов, включая заседания экспертов под председательством Комиссии, где рассматривается, насколько можно расширить степень применения процедуры по определению статуса беженца, включив в нее оценку соответствия заявителя критериям вспомогательной защиты, а также возможности дальнейшего повышения эффективности и скорости процедуры. Таким образом, подготовительный этап призван заложить фундамент и обеспечить повсеместное понимание для выработки:
- Законодательства Сообщества. Первоочередные законодательные акты, направленные на включение в согласованные гарантии, которые относятся к заявлениям на статус беженца в соответствии с Директивой о процедурах убежища, тех, кто подает заявление на предоставление статуса вспомогательной защиты в соответствии с Квалификационной директивой. Также следует рассмотреть степень возможных изменений Директивы о процедурах убежища с учетом особенностей оценки заявлений на предоставление вспомогательной защиты. Также необходимо рассмотреть целесообразность внесения изменений в Условия приема и возможность расширения сферы действия Дублинского постановления II с тем, чтобы охватить заявления на предоставление вспомогательной защиты.

14. Взаимозависимость двух подходов очевидна: законодательство следует принимать только для регулирования тех областей, которые на подготовительном этапе определены как целесообразные и имеющие действительные преимущества для систем убежища Государств-членов ЕС.

## Как достичь единой процедуры в ЕС?

### А. Законодательный подход: ключевые вопросы.

15. Несомненно, законодательная база необходима для предусмотренных поэтапных преобразований. Однако любой законодательный акт требует тщательной подготовки и четких обоснований, основанных на консультациях с Государствами-членами и другими заинтересованными сторонами по всем поставленным техническим и политическим вопросам. Существует несколько ключевых вопросов, требующих решения, включая вопросы, указанные в Уведомлении Комиссии «*Об общей процедуре убежища и едином статусе, действительном на территории Союза*» (ноябрь 2000 г.), которые некоторым образом рассматривались в исследовании.

### **Цели.**

16. Направление законодательства будет в большой степени зависеть от подготовительного этапа, на котором оценивается **а)** какие изменения должны быть предприняты Государствами-членами путем простого регулирования своих оперативных практик и **б)** какие изменения, с другой стороны, необходимо внести на законодательном уровне.

17. Существует несколько возможностей для реализации ключевых целей, лежащих в основе законодательных действий:

- дополнить заявления на предоставление вспомогательной защиты гарантиями рассмотрения заявления в первой инстанции, что применяется к заявлениям на статус беженца в соответствии с Разделом II Директивы о процедурах убежища;
- дополнить отрицательные решения по заявлениям на предоставление вспомогательной защиты понятием эффективного средства судебной защиты в суде или трибунале, как это предусмотрено для решений об отказе в заявлении на статус беженца в соответствии с Разделом V Директивы о процедурах убежища;
- включить в сферу действия Директивы об условиях приема лиц, подающих заявление на предоставление вспомогательной защиты;
- включить в сферу действия Дублинского постановления II лиц, подающих заявление на предоставление вспомогательной защиты;
- ввести общий административный подход к процедурам рассмотрения, например, ввести единое учреждение по рассмотрению заявлений как на предоставление статуса дополнительной защиты, так и на предоставление статуса вспомогательной защиты;
- включить в сферу каждого вышеперечисленного процессуального стандарта Сообщества причины, препятствующие высылке из ЕС, в контексте единой всесторонней процедуры.

## **Временные рамки законодательства.**

18. Возможно поэтапное внедрение законодательства: в начале – с учетом применения процессуальных гарантий к обоим типам статуса, а затем – в контексте расширения других гарантий, предусмотренных Директивой о процедурах убежища, после расширения сферы действия других документов на первом этапе Общеввропейской системы убежища и постепенного обеспечения единой процедуры для всех аспектов рассмотрения заявления.

## **Сфера действия единой процедуры: какие процессуальные стандарты следует включить/исключить?**

19. В качестве первого шага, по меньшей мере, Раздел II Директивы о процедурах убежища «*Основные принципы и гарантии*» (в котором рассматривается доступ к процедуре, право пребывания в Государстве-члене в период рассмотрения заявления, требования к рассмотрению, собеседования, нормы правовой помощи и процедуры аннулирования) должен в равной степени применяться к заявлениям на предоставление вспомогательной защиты. Стандарты необходимы для обеспечения справедливых процедур. Они станут фундаментом всех общих процедур в соответствии с будущим правом Сообщества.

## **Как следует работать с апелляциями при единой процедуре?**

20. Вопрос об обязательствах обеспечить эффективное средство судебной защиты в случае отрицательного решения, затрагивающего права индивида, предусмотренные правом Сообщества, находится в компетенции не только судебного органа, но и Европейского суда по правам человека. Будет важно оценить, как Государства-члены внедряют ключевой принцип «эффективного средства судебной защиты», предусмотренного Директивой о процедурах убежища, и как этот принцип интерпретируется Европейским судом в контексте различных национальных правовых систем. Единая процедура, включающая апелляционный уровень, максимально увеличит преимущества административной эффективности. Однако, учитывая потенциальное влияние на национальные правовые системы, следует изучить эту возможность на более позднем этапе, хотя на подготовительном этапе необходимо учесть мнения соответствующих органов юстиции Государств-членов.

## **Сфера действия единой процедуры: включение/исключение других причин пребывания.**

21. Будет важно оценить насколько и в течение какого периода Сообщество намерено двигаться в данном направлении: следует ли установить всестороннюю процедуру, в соответствии с которой можно обрабатывать заявления по причинам, не включенным в Квалификационную директиву; можно ли оставить эти дополнительные причины в компетенции органов Государств-членов, работающих с иностранцами, по причинам, изложенным в исследовании (гибкость работы на местах, практичность и т.п.).



## **Как сохранить целостность Женевской конвенции?**

22. Также следует учесть обеспокоенность тем, что введение единой процедуры может привести к ослаблению Женевской конвенции, о чем подчеркивается в исследовании. В нем указывается, что введение единой процедуры в целом повысит тенденцию предоставления менее благоприятного статуса по сравнению со статусом, предусмотренным Женевской конвенцией, во избежание получения беженцем преимуществ всех льгот, изложенных в Женевской конвенции, а в расширенном смысле – льгот Квалификационной директивы. Положения, направленные на предотвращение данной тенденции, будут включать заранее установленную последовательность рассмотрения дел с тем, чтобы заявления на предоставление вспомогательной защиты рассматривались после получения отрицательных результатов оценки соответствия критериям Женевской конвенции и после вынесения надлежащим образом обоснованного решения об отказе в удовлетворении заявления на получение статуса согласно Женевской конвенции в случаях, когда допускается вспомогательная защита. Подготовка, которая углубит понимание практикующих специалистов в области Женевской конвенции, будет полезной при внедрении этих двух положений и может использоваться для укрепления понимания тех случаев, когда действие обязательств, предусмотренных Женевской конвенцией, прекращается и вступают в силу обязательства в отношении вспомогательной защиты.

## **Распределение нагрузки. Обеспечение качества решений.**

23. Необходимо установить баланс между скоростью и качеством процедур. В то время как законодательство призвано ускорить процедуры убежища, надлежащее качество принятия решений особенно в первой инстанции также имеет важное значение для обеспечения целостности системы (и это может снизить количество апелляций, экономя при этом время и средства). Любая законодательная мера должна приниматься с учетом этого баланса. В среднесрочной и долгосрочной перспективе ЕС следует согласовать ключевые принципы надлежащей практики административных действий, например, проведения собеседований и принятия решений, а также основать Центр мастерства специалистов в области убежища, который будет популяризировать лучшие методы работы, проводить обучение по этим вопросам, а также действовать в качестве основного ресурса для обмена информацией о стране происхождения.

24. Также в этом контексте необходимо принять во внимание вопрос, должно ли рассмотрение причин временной защиты проходить *ex officio* (где компетентный орган будет автоматически рассматривать причины вспомогательной защиты, если критерии, предусмотренные Женевской конвенцией, не применяются) или только по требованию при условии, что рассмотрение причин вспомогательной защиты *ex officio* поможет снизить возможные задержки процедуры возвращения за счет исключения возможности того, что эти причины были представлены с целью задержки отстранения.

## **Возвращения.**

25. Единая процедура для заявлений на предоставление международной защиты, предусмотренная Квалификационной директивой, усилит потенциал эффективного процесса возвращения в рамках Общеввропейской системы убежища. Для максимального увеличения эффективности единой процедуры ЕС в отношении возвращений Государствам-членам необходимо согласовать, что «окончательное решение» (например, необоснованная апелляция на отрицательное решение в соответствии с критериями Квалификационной директивы) будет также считаться решением, которое инициирует возвращение. Для дальнейшего укрепления возможностей эффективного возвращения в единую процедуру можно включить основания, выходящие за рамки Квалификационной директивы, или включить предупреждение на раннем этапе рассмотрения и механизм сотрудничества с органами, которые обеспечивают возвращение. Возможной конечной целью может быть обеспечение параллельных процессов принятия решений в рамках единой процедуры убежища и процедуры возвращения. В этой связи особое внимание следует уделить обработке повторных заявлений, которая препятствует действиям по эффективной защите/высылке.

## **Обзор других документов.**

26. В определенной степени единая процедура затронет все меры в пакете режима убежища. Директива о процедурах убежища станет инструментом законодательных преобразований, если Государства-члены решат, что они хотят ограничить введение единой процедуры типами статуса, предусмотренными Квалификационной директивой. Не потребуется вносить изменения в Квалификационную директиву до тех пор, пока Государства-члены не примут решения о необходимости выдачи единого разрешения или статуса для проживания в рамках предоставления международной защиты. Также следует расширить сферу действия Директивы об условиях приема и включить в нее заявления на предоставление вспомогательной защиты. На практике это может оказать незначительное влияние, поскольку согласно определениям данной Директивы предполагается, что любое заявление на предоставление международной защиты является заявлением на предоставление убежища до тех пор, пока не будет подано отдельно заявление на другой вид защиты. Даже сейчас, когда заявитель не признается беженцем, он по-прежнему подпадает под действие Директивы до тех пор, пока не будет принято решение, согласно которому заявитель не может больше пребывать на территории Государства-члена как искатель убежища. Несмотря на то, что Дублинское постановление II включает только заявления на предоставление убежища в соответствии с Женевской конвенцией, нет убедительных причин ограничивать применение постановления только заявителями, подпадающими под действие Конвенции.

## **В. Подготовительный этап.**

27. Для обеспечения построения законодательства ЕС на основе здорового консенсуса, общих знаний и понимания проблем, связанных с преобразованием систем убежища Государств-членов на пути к адаптации единой процедуры, эти основы необходимо заложить на подготовительном этапе. **Подготовительный этап** начнется в январе 2005 г. и будет осуществляться одновременно с внедрением законодательства первого этапа Общеввропейской системы убежища. Комиссия подаст документ о **Плане действий по созданию единой процедуры** для осуществления данного этапа консультаций, прений и подготовки касательно того, что Государства-члены могут сделать для унификации своих процедур (подробнее см. **Приложение D**). Координацию будет обеспечивать Комитет по делам иммиграции и убежища; Комиссия будет сообщать этому ведомству о результатах каждого направления деятельности. По окончании процесса результаты деятельности следует проанализировать на конференции и представить Комиссии инструкции о том, как их применять в процессе разработки законодательства.

28. Цель **подготовительного этапа** будет состоять из трех элементов: i) регулирование и информирование на техническом уровне дискуссии о направлениях работы ЕС в связи с принятием единой процедуры; ii) определить необходимые элементы преобразований; iii) внести максимальные изменения путем корректировки оперативных практик до или параллельно с осуществлением законодательного подхода. В конце концов, **подготовительный этап** также станет платформой консультативного процесса, который необходим до принятия законодательства ЕС.

- Комиссия будет отвечать за всестороннюю и согласованную программу деятельности, включая обмен информацией о лучших методиках практики, введение мероприятий Сообщества в рамках ERF II и проведение тендеров проектов под эгидой программ ARGO для обеспечения особых потребностей Государств-членов в этой области.
- Государства-члены приглашаются к принятию специальных оперативных мер для поддержки процесса прогрессивного наращивания потенциала, например, осуществление однотипных проектов, межведомственный обмен персоналом, применяющим единую процедуру, и службами, планирующими ее введение, а также проведение тренингов для практикующих специалистов и т.п.

29. На подготовительном этапе будут решаться вопросы о том, каким образом ЕС следует внедрять единую процедуру, посредством работы над четырьмя основными темами. Оценка осуществления соответствующих положений существующего законодательства ЕС в области убежища обеспечит обоснование при исследовании того, как Государства-члены выполняют эти положения на первом этапе Общеввропейской системы убежища, которые требуют от Государств-членов ввести одинаковый режим обращения как с заявителями на статус беженца, так и с заявителями на получение вспомогательной защиты (например, Статья 4 Квалификационной директивы об оценке фактов и обстоятельств). На этом будет построен сравнительный анализ единых и отдельных процедур и изучение того, как дополнительные меры единой процедуры смогут повысить эффективность. Эти три темы будут подкреплены сравнением ресурсов и себестоимости различных национальных систем. Подготовительный этап также обеспечит инновационную методiku достижения консенсуса относительно того, где необходимо принимать законодательство и о его рамках; возможность «восходящей» гармонизации путем обмена опытом и установления лучших методик работы.

30. Эти меры направлены на осуществление представленного в Салониках призыва к дальнейшему укреплению процедур убежища с целью повышения их эффективности и максимального ускорения обработки заявлений, которые не относятся к международной защите, и позволят реализовать цели защиты, предусмотренные мандатом, определенным в г. Тампере.

### **Выводы.**

31. Комиссия будет работать над достижением целей, предусмотренных настоящим Уведомлением, в тесном сотрудничестве с Государствами-членами, Европейским Парламентом, УВКБ ООН и другими заинтересованными сторонами.

32. Комиссия представит **План действий по созданию единой процедуры** к концу 2004 г. в качестве основного средства осуществления подготовительного этапа, необходимого для внедрения законодательства.

33. Комиссия просит Совет и Европейский Парламент одобрить двухэтапный подход, предусмотренный настоящим Уведомлением, в качестве следующего шага на пути к достижению общей процедуры убежища, которая ведет к единому статусу, действительному на территории всего Союза, для лиц, которым предоставлено убежище, с учетом достигнутых результатов реализации повестки дня, утвержденной в г. Тампере.