

СОВЕТ ЕВРОПЫ КОМИТЕТ МИНИСТРОВ

Рекомендация № R (2001)18

Комитета министров государств-членов о вспомогательной защите
(Принята Комитетом министров 27 ноября 2001 года на 774-й встрече заместителей министров)

Комитет министров, в соответствии с положениями Статьи 15.b Устава Совета Европы,

ссылаясь на Конвенцию 1950 года «О защите прав и основных свобод человека», Конвенцию 1951 года «О статусе беженцев» и Протокола 1967 года к этой Конвенции, а также на другие международные документы, такие как Конвенция ООН против пыток, жестокого, негуманного и унижающего обращения или наказания, Конвенция ООН «О правах ребенка», Всеобщая декларация прав человека, Международные пакты о гражданских и политических правах и об экономических, социальных и культурных правах;

подтверждая, что лица, нуждающиеся в международной защите, должны иметь возможность обратиться за защитой и получить такую, которая обеспечивает всестороннюю защиту их основных прав и достоинства;

принимая во внимание, что не все лица, которые имеют потребность в международной защите, подпадают под действие Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. и что такие лица должны получить соответствующую помощь;

подчеркивая, что меры по вспомогательной защите, которые дополняют положения, закрепленные Конвенцией 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г., должны осуществляться таким образом, чтобы они не отменяли, а дополняли существующую систему защиты беженцев;

обращая внимание на то, что доступность вспомогательной защиты не должна наносить ущерб праву лиц на обращение за получением статуса беженца и что эта рекомендация не будет трактоваться как ограничивающая или негативно влияющая на права лиц, признанные международным законодательством, в частности Конвенцией 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г., а также национальными законодательствами и практикой;

памятуя о полномочиях Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, предоставленных Статьей 35 Конвенции 1951 года и относящихся к статусу беженца, и расширенном мандате УВКБ ООН, предусмотренном различными резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций;

считая, что вспомогательная защита является категорией индивидуальной защиты в отличие от концепции временной защиты, которая, по определению Рекомендации R (2000) 9 Комитета министров, является исключительно практической мерой, ограниченной во времени, применяющейся в случаях массового и внезапного наплыва людей; призывая государства-члены, у которых отсутствуют юридические и административные механизмы для обеспечения вспомогательной защиты нуждающимся в международной защите, которые не подпадают под действие Конвенции 1951 г. и Протокола к ней 1967 г., ввести такие механизмы законодательным или практическим путем, принимает следующие рекомендации:

1. __ 1. Вспомогательная защита предоставляется государствами-членами лицам, которые на основе решений, принятых компетентными органами для каждого конкретного случая, не соответствуют критериям, необходимым для получения статуса беженца и прописанным в Конвенции 1951 года и Протоколе к ней 1967 года, однако нуждаются в международной защите:

- по причине того, что такое лицо рискует быть подвергнутым пыткам, негуманному, унижительному обращению или наказанию в своей стране происхождения; или
- по причине того, что такое лицо было принуждено к бегству или пребыванию за границей своей страны происхождения в результате опасности для ее/его жизни, безопасности или свободы по причине произвольного насилия, которое сопутствует таким ситуациям, как вооруженный конфликт; или
- по другим причинам, которые признаются законодательством и практикой стран-членов, и поэтому не может быть возвращено в страну происхождения.

Процедуры

2. Все возможные основания для защиты должны быть учтены в единой процедуре. Если существует заявление на предоставление статуса беженца, оно должно быть рассмотрено в первую очередь.

3. При рассмотрении вопроса об аннулировании и прекращении вспомогательной защиты страны-участницы должны полностью принять абсолютный статус Статьи 3 Европейской Конвенции о правах человека и других соответствующих документов о правах человека. Такие случаи должны рассматриваться с применением индивидуального подхода, объективно и непредвзято.

4. Положения Рекомендации No. R (81) 16 Комитета министров Совета Европы о гармонизации национальных механизмов предоставления убежища и Вывод 8 (XXVIII) Исполнительного комитета УВКБ ООН (EXCOM) об определении статуса беженца должны применяться во всей их полноте государствами-участниками при принятии решений о предоставлении дополнительной защиты.

Минимальные нормы обращения

5. Государства-члены, которые выступают в роли принимающей стороны, должны обеспечить бенефициарам вспомогательной защиты правовой статус; следовательно, таким лицам

- выдаются документы, подтверждающие их правовой статус;
- выдаются, в соответствии с национальным законодательством, проездные документы, если бенефициар не имеет доступа до таких документов, которые выданы государственными органами страны происхождения;
- предоставляется свобода передвижения по территории принимающего государства, которая ограничивается исключительно в интересах национальной безопасности или общественного порядка;
- предоставляется доступ к судам и административным органам;
- предоставляются основные социальные и экономические права, в частности: доступ к жилью, законным средствам существования (социальным льготам или рынку труда), базовому медицинскому обслуживанию и, при необходимости, образованию и профессиональной подготовке.

6. Для воссоединения семей бенефициаров вспомогательной защиты применяются положения Рекомендации No. R (99) 23 Комитета министров «О воссоединении семей беженцев и других лиц, которые нуждаются в международной защите».

7. Если пребывание бенефициаров вспомогательной защиты в принимающей стране продлевается из-за продолжительного существования условий, являющихся основанием для вспомогательной защиты согласно пункту 1, государства-члены должны рассмотреть возможность предоставления вида на долгосрочное жительство для таких бенефициаров, в частности, когда срок такого пребывания превышает пять лет.

Пояснительная записка

Введение

1. Комитет министров, устанавливая круг полномочий Специальной комиссии экспертов по правовым аспектам проблемы территориального предоставления убежища, беженцев и лиц без гражданства (CAHAR), постановил, что одной из задач упомянутого комитета является: "... предоставить предложения по разрешению практических и правовых

проблем, с которыми встречаются государства в сфере предоставления территориального убежища, беженцев и лиц без гражданства, в частности, разработав соответствующие правовые документы (конвенции и рекомендации)..."

2. Действуя в рамках таких полномочий, САНАР образовал в 2000 году рабочую группу по проблемам вспомогательной защиты (САНАР%PS). САНАР и ее рабочая группа провели обсуждения и заседания по разработке проектов документов.

3. Проект, разработанный Специальной комиссией, был направлен в Комитет Министров и принят 27 ноября на 774%м заседании заместителей министров.

Общий анализ

4. Рекомендация основывается на признании, отраженном также в законодательстве и практике государств-членов, что не каждое лицо, нуждающееся в международной защите, соответствует критериям, установленным для получения статуса беженца, в толковании Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года. Цель рекомендации — обеспечить, чтобы такие лица могли обращаться за защитой и пользоваться ею при полном уважении их основных прав человека и достоинства, а также чтобы они получали адекватное обращение в странах, которые их принимают.

5. Во время разработки проекта рекомендаций для защиты, которая предлагается этим лицам, использовались разнообразные термины. Два термина, которые наиболее часто используются в международной и национальной практике, были такими: *вспомогательная защита* и *дополнительные формы защиты*. Разработчики проекта рекомендации выбрали для использования термин «вспомогательная защита», не проводя существенного различия между значениями двух упомянутых терминов.

Комментарии к положениям рекомендации

6. Преамбула предусматривает, что лицам, которые нуждаются во вспомогательной защите, будут предоставлены соответствующие права. Некоторые государства-участники, законодательным путем или на практике, гарантировали таким лицам права, равные или подобные тем, которые предоставляются в соответствии с Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года.

7. Учитывая близость вспомогательной защиты и той, которая предоставляется беженцам, консультативные полномочия УВКБ ООН в отношении вспомогательной защиты определяются в преамбуле, а также в ссылке на Статью 35 Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, которые определяют для УВКБ ООН контролируемую роль на международном уровне в отношении помощи беженцам.

8. Преамбула призывает государств-участников ввести механизмы вспомогательной защиты в свои законодательства или практику. В контексте Совета Европы существует потребность в создании и обеспечении таких механизмов в духе положений этой рекомендации, которые могут обеспечить гармонизацию подходов государств-участников. В некоторых других регионах, которые не находятся в Европе, уже приняты определенные нормы, которые дополняют меры по защите, предусмотренные Конвенцией 1951 года и Протоколом к ней 1967 года (Африка, страны Центральной Америки).

9. Пункт 1 рекомендует предоставлять вспомогательную защиту трем категориям лиц, которые не соответствуют критериям предоставления статуса беженца, содержащимся в Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, но которые все же нуждаются в международной защите. В контексте этой рекомендации термин «страна происхождения» включает страну предыдущего привычного проживания лица без гражданства.

10. Альтернативным решением по отношению к прекращению дополнительной защиты, как указано в пункте 3, является возобновление статуса вспомогательной защиты.

11. Что касается пункта 4, то запрет на принудительное выдворение, предусмотренный Статьей 33 Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, признан частью обычного международного права и поэтому является обязательным для стран-участниц этой Конвенции.

12. В пункте 5 термин "документы, подтверждающие ... правовой статус" относится также к правовому положению соответствующих лиц. В некоторых государствах-членах выдается проездной документ, если бенефициар не в состоянии предпринять необходимые шаги для

того, чтобы получить такие документы в стране происхождения. "Доступ к судам и административным органам " должен, кроме всего прочего, включать доступ к юридической помощи и правовому содействию в соответствии с национальным законодательством. В последнем абзаце пункта 5 "при необходимости, образование или подготовка" рекомендованы. Это означает, что детям предоставляется доступ к начальному или среднему образованию, в зависимости от возраста такого ребенка и обстоятельств, а взрослым – к профессиональной подготовке, которая нацелена на интеграцию в общество или, при необходимости, на облегчение возвращения и реинтеграции в стране происхождения.

13. Положения Рекомендации Комитета министров No. R (99) 23 «О воссоединении семей», как упомянуто в пункте 6, распространяются, при необходимости, на получателей вспомогательной защиты, как предусмотрено в преамбуле к этой рекомендации: "Члены разделенных семей пользуются правом на уважение к их семейной жизни через воссоединение в стране, где они вместе могут вести нормальную семейную жизнь ".

14. В пункте 7, поскольку "долгосрочное проживание" может иметь различные толкования в государствах-членах, рекомендуется обеспечивать безопасность проживания. Ссылка на срок в пять лет, необходимый для предоставления долговременного вида на жительство, может иметь более благоприятное решение в положениях национального законодательства.