



Региональное Представительство УВКБ ООН
в Украине, Беларуси и Молдове

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ/ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ

**СБОРНИК АНАЛИТИЧЕСКИХ МАТЕРИАЛОВ И
МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Киев – 2004

Дополнительные/вспомогательные формы защиты: Сборник аналитических материалов и международно-правовых документов. – К.: УВКБ ООН. – 214 с.

Дополнительные/вспомогательные формы защиты

Сборник аналитических материалов и международно-правовых документов

Издатель: УВКБ ООН

Составитель: Ольга Воронцова

Фото на обложке: Сергей Котельников

Дизайн обложки и страниц: Андрей Чернявский

Верстка: Елена Оноприенко

Подписано в печать 09.12.04. Формат 70x100/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 17,25. Уч.-изд. л. 17,02.

*Настоящий сборник подготовлен и издан
Региональным Представительством УВКБ ООН в Украине, Беларуси и Молдове*

Адрес Представительства:

ул. Январского восстания, 32а,

г. Киев 01015 Украина

Тел. – 573-96-86, 573-94-24, e-mail:ukrki@unhcr.ch

Изготовлено ООО “К.И.С.” в типографии ООО “Лайт-принт”

Киев, ул. Машиностроительная, 46

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ/ВСПОМОГАТЕЛЬНЫМ ФОРМАМ ЗАЩИТЫ (24–25 МАРТА 2004 г.)	12
I. АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ	17
1. <i>Дополнительные формы защиты</i> . Катарина Люмп, Старший советник по правовым вопросам, УВКБ ООН, Женева	18
2. <i>Вклад Совета Европы в развитие режима вспомогательной защиты в Европе</i> . Андреа Барсова, эксперт Департамента по правам человека, Офис Правительства, Республика Чехия.	27
3. <i>Формы дополнительной защиты: извлечения из прецедентного права Европейского суда по правам человека</i> . Совет Европы и Секретариат по вопросам приграничного сотрудничества.....	37
4. <i>Критическая оценка развития законодательства ЕС в области дополнительных форм защиты: прогресс или регресс европейского законодательства в сфере убежища? д-р Бутейе-Паке</i>	55
5. <i>Опыт Литовской Республики: от гуманитарного статуса до дополнительной защиты</i> . Виолета Таргонскене, Заместитель начальника отдела по делам предоставления убежища, Департамент миграции при Министерстве внутренних дел, Литовская Республика.	66
6. <i>Дополнительная защита. Законодательство и практика отдельных стран</i> . Секретариат по вопросам приграничного сотрудничества	72
7. <i>Дополнительные/вспомогательные формы защиты в государствах-членах ЕС</i> . Обзор ECRE (Европейский совет по беженцам и изгнанникам)	98
II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ	151
1. <i>Дополнительные формы защиты: их характер и отношение к международному режиму защиты беженцев</i> . Исполнительный комитет УВКБ ООН.	152
2. <i>Дополнительные формы защиты</i> . Всемирные консультации по международной защите (сокращенная версия). УВКБ ООН, Женева	159
3. <i>Рекомендация No R (2001)18 и Пояснительная записка Комитета министров странам-участницам по вспомогательной защите</i> . Совет Европы.....	162
4. <i>Директива Европейского Совета относительно минимальных стандартов для квалификации и статуса граждан третьей страны и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам, а также сути предоставляемой защиты</i>	166
5. <i>Директива Европейского Совета о минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме таких лиц и несении последствий их приема</i>	188
6. <i>Более эффективная общеевропейская система убежища: единая процедура в качестве следующего шага</i> . Уведомление Европейской Комиссии Совету и Европейскому Парламенту	205

CONTENT

FOREWORD	6
INTRODUCTION	7
CONFERENCE ON COMPLEMENTARY/SUBSIDIARY PROTECTION (24–25 MARCH 2004).....	14
I. ANALYTICAL MATERIALS	17
1. <i>Complementary Forms of Protection</i> . Katharina Lumpp, Senior Legal Officer, UNHCR, Geneva	18
2. <i>A Contribution by the Council of Europe to the Development of Subsidiary Protection Regime in Europe</i> . Andrea Baršová, Human Rights Department, Office of the Government of the Czech Republic	27
3. <i>Complementary/Subsidiary Protection – Excerpts from the European Court of Human Rights’ Case Law</i> . The Council of Europe and the Secretariat of the CBC/ Söderköping process.....	37
4. <i>A Critical Assessment of EU Legislative Developments concerning Subsidiary Forms of Protection: Improving or Degrading the Right of Asylum in Europe?</i> Dr. Bouteillet-Paquet, Ph D. International law, Lawyer at Amnesty International EU Office	55
5. <i>Experience of the Republic of Lithuania: from Humanitarian Status to Complementary Protection</i> . Violeta Targonskiene, Deputy Head of the Asylum Affairs Division of the Migration Department, Ministry of Interior, Republic of Lithuania.....	66
6. <i>Complementary Protection Legislation and Practices of Selected Countries</i> . The CBCP Secretariat.....	72
7. <i>Complementary/Subsidiary Forms of Protection in the EU Member States</i> . ECRE overview	98
II. INTERNATIONAL DOCUMENTS	151
1. <i>Complementary Forms of Protection: Their Nature and Relationship to the International Refugee Protection Regime</i> , Executive Committee of the High Commissioner’s Programme	152
2. <i>Complementary Forms of Protection</i> . Global Consultation on International Protection, UNHCR, Geneva	159
3. <i>Recommendation No R(2001)18 and the Explanatory Memorandum of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection</i> . Council of Europe	162
4. <i>Council Directive on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted</i> . Council of the European Union .	166
5. <i>Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof</i> . Council of the European Union.....	188
6. <i>A More Efficient Common European Asylum System: The Single Procedure as the Next Step</i> . Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels	205

ПРЕДИСЛОВИЕ

Дорогие читатели!

Вскоре после провозглашения своей независимости Украина, Беларусь и Молдова начали развивать национальное законодательство и административную структуру для защиты беженцев в соответствии с международными стандартами. Не так давно все три страны также стали участницами Конвенции 1951 г., касающейся статуса беженца, а также ее Протокола 1967 г.

Занимая стратегическое положение между Россией, Кавказом и Ближним Востоком, а также расширяющимся Европейским Союзом, все три страны являются как странами происхождения, так и странами транзита и следования потоков добровольной и вынужденной миграции. Стоя перед необходимостью эффективного управления миграцией, они осознали, что защита беженцев в соответствии с Конвенцией должна быть дополнена другими ее формами. Такие формы, которые на международном языке обычно называются «дополнительной» или «вспомогательной» защитой, следует применять к лицам, которые могут не соответствовать определению беженца в Конвенции 1951 г., но, тем не менее, нуждаться в международной защите по гуманитарным или другим серьезным причинам, установленным международными законами и договорами, которые регулируют права человека и которые Украина, Беларусь и Молдова обязались исполнять.

Многие универсальные и европейские нормы, а также национальные модели обеспечения дополнительной защиты уже были разработаны. Как первый шаг поддержки внедрения таких механизмов защиты в нашем регионе, в марте 2004 года УВКБ ООН совместно с Советом Европы организовали международную конференцию в Киеве. Эта конференция позволила известным международным экспертам обсудить эти нормы и опыт с законодателями, а также экспертами правительства Украины, Беларуси и Молдовы.

Я бы хотел поблагодарить Совет Европы и всех экспертов, которые внесли свой вклад в то, чтобы эта конференция была успешной, а также Ольгу Воронцову из УВКБ ООН, которая приложила большие усилия к подготовке и редактированию их работ с целью создания этой полной публикации. УВКБ ООН надеется, что эта книга станет информативным, полезным и практическим вкладом во внедрение соответствующих режимов дополнительной защиты в Украине, Беларуси и Молдове.

Ги Уеллет,
Региональный представитель УВКБ ООН
в Украине, Беларуси и Молдове

FOREWORD

Dear readers,

Shortly after having gained independence, Ukraine, Belarus and Moldova started to develop national legislation and administrative structures to protect refugees in accordance with international standards. More recently all three States also became parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

Strategically located between Russia, the Caucasus, the Middle East and the expanding European Union, all three are countries of origin, transit and destination of voluntary as well as forced migration. Challenged to manage this migration effectively, they have realised that refugee protection according to the Convention needs to be complemented with other forms of protection. Such forms, which in international parlance are usually called “complementary” or “subsidiary” protection are to be introduced for persons that do not necessarily fit the Convention definition of a refugee but still require international protection for humanitarian reasons and/or for compelling reasons deriving from other international humanitarian and human rights laws and treaties, which Ukraine, Belarus and Moldova committed themselves to uphold.

Many universal and European norms as well as good national models of providing complementary protection have been developed. As a first step to support the introduction of such protection mechanisms also in our region, in March 2004, UNHCR together with the Council of Europe organised an international conference in Kyiv that allowed renowned international experts to discuss these norms and experiences with law-makers and governmental experts of Ukraine, Belarus and Moldova.

I would like to thank the Council of Europe and all the experts that contributed to the success of this conference as well as Olga Vorontsova of UNHCR Kyiv, who put much effort into compiling and editing their papers to create this comprehensive publication. UNHCR shares their hope that this book will be an informative, useful and practical contribution to the introduction of appropriate regimes of complementary protection in Ukraine, Belarus and Moldova.

Guy Ouellet
Regional Representative of UNHCR
for Ukraine, Belarus and Moldova

ВВЕДЕНИЕ

Необходимость внедрения дополнительной защиты

Вот уже более 10 лет Украина, Беларусь и Молдова употребляют понятие «беженец» в своей юридической терминологии. Этот термин хорошо известен и широко употребляется в соответствии с определением Конвенции 1951 г, касающейся статуса беженца. Это определение предусматривает основную характеристику беженца, а именно вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований по пяти исчерпывающим признакам: раса, вероисповедание, гражданство, принадлежность к определенной социальной группе или политические убеждения. Вскоре после провозглашения своей независимости Украина, Беларусь и Молдова начали развивать национальное законодательство и механизмы для защиты беженцев в соответствии с международными стандартами. Недавно все три страны стали участницами Конвенции 1951 г., касающейся статуса беженца, и Протокола 1967 г.

Однако новые вооруженные конфликты и другие кризисы последних десятилетий подчеркнули, что существующие механизмы не приспособлены для приема и защиты иностранцев, которые могут не отвечать требованиям Конвенции 1951 г., но, тем не менее, нуждаться в международной защите по другим причинам.

Таким образом, развитие законодательства в сфере прав человека, а также его сближение с гуманитарным правом и правом беженцев четко определило необходимость предоставления защиты беженцам войны – лицам, которые бегут от опасностей вооруженных конфликтов или систематического и широко распространенного нарушения прав человека. В то же время появилась необходимость предоставления защиты другим категориям, таким как лица, опасющиеся смертной казни и пыток в случае возвращения, жертвы стихийных бедствий и некоторые другие уязвимые категории.

В этом контексте важно подчеркнуть, что Украина, Беларусь и Молдова уже приняли на себя важные юридические обязательства, связанные с дополнительной защитой, когда присоединились к некоторым международным инструментам. В частности, присоединившись к Конвенции ООН¹ против пыток и Европейской Конвенции по правам человека², Украина взяла на себя обязательство не возвращать лицо в ту страну, где оно может быть подвергнуто пыткам. Беларусь также ратифицировала Конвенцию ООН против пыток. Молдова является государством-участником как Конвенции ООН против пыток, так и Европейской конвенции по правам человека.

Тем не менее, важно отметить, что на данном этапе эти страны не в состоянии полностью исполнять свои обязательства по этим международным договорам в связи с отсутствием необходимых национальных механизмов.

На раннем этапе своей независимости Украина уже ответила на некоторые вызовы сегодняшнего времени предоставлением дополнительной защиты (хотя в то время

¹ Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1984 года.

² Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Рим, 4 ноября 1950 г. (с изменениями от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.).

она не называлась ни дополнительной, ни временной) беженцам войны из Чечни¹ и Абхазии². Это было сделано с целью легализовать статус лиц, которые, в связи с угрозой их жизни и здоровью, покинули места своего постоянного проживания и переехали в близлежащие страны в поисках защиты. В связи со значительным количеством людей, бегущих от насилия в странах своего происхождения, украинское правительство решило предоставить им защиту на групповой основе, то есть без проведения индивидуальной процедуры определения статуса беженца.

Тем не менее, соответствующие Постановления Кабинета Министров были отменены в 1997 и 2004 гг. Это спонтанное упразднение оставило лиц, которым предоставлялась защита на их основании, в юридическом вакууме, поскольку далеко не все из них смогли вернуться домой в места прежнего проживания по разным, часто уважительным, причинам. В такой же неопределенной юридической ситуации находятся и искатели убежища из Ирака, чьи заявления на статус беженца основаны прежде всего на преследованиях прежним режимом, но которые еще не могут вернуться в Ирак по серьезным основаниям, а именно – продолжающейся ситуации нестабильности и насилия, проблем с оформлением проездных документов³ и отсутствием необходимых маршрутов и транспорта.

Законодательство Беларуси не обеспечивает полной дополнительной защиты, кроме остаточной формы защиты для лиц, жизнь или свобода которых находится под угрозой в связи с расой, религией, гражданством, национальностью, членством в определенной социальной группе или политическими взглядами. Лицам, подпадающим под действие этой формы защиты, предоставляется временное разрешение на проживание в Беларуси, и на время действия разрешения эти лица защищены от выдворения из страны. Тем не менее, причины для предоставления этой временной защиты подобны причинам предоставления статуса беженца, что ведет к смешению понятий «защита беженцев», «временная» и «дополнительная» защита и, таким образом, отрицательно влияет на значимость этих понятий.

В данный момент законодательство Молдовы также не предусматривает каких-либо форм дополнительной или вспомогательной защиты.

Дополнительная или временная защита

Именно поэтому сегодня Украина, Беларусь и Молдова, как и другие европейские государства до них, столкнулись с необходимостью создания механизмов дополнительной (также называемой «вспомогательной», или, в некоторых странах – «гуманитарной») защиты.

В этом контексте важно отметить, что дополнительная защита не должна приравниваться к временной защите, которую Украина в прошлом предоставила выходцам из Чечни и Абхазии. Временная защита всегда предоставляется на групповой основе без индивидуального рассмотрения каждого дела и является исключительной практиче-

¹ Постановление Кабинета Министров Украины *№ 119* от 16.02.1995 утвердило Временное положение о предоставлении помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Чеченской Республике Российской Федерации и прибыли в Украину.

² Постановление Кабинета Министров Украины *№ 674* от 26.06.1996 утвердило Временное положение про предоставление помощи лицам, которые вынуждены были покинуть места постоянного проживания в Автономной Республике Абхазия Грузии и прибыли в Украину.

³ На момент написания этой статьи дипломатические представительства Ирака еще не были установлены во многих странах, в том числе и в Украине.

ской мерой, ограниченной во времени, которая применяется как таковая только в ситуациях массового и внезапного притока. Дополнительная защита, напротив, является категорией индивидуальной защиты, то есть предоставляется на основании индивидуального рассмотрения дела, подобно статусу беженца, но в тех случаях, когда лицо требует защиты по другим причинам, нежели те, которые содержатся в Конвенции 1951 г. Новый механизм дополнительной защиты должен быть разработан таким путем, чтобы разрешить существующие проблемы в области миграции и одновременно соблюсти баланс между защитой прав человека и интересами государства.

Конференция по дополнительным/вспомогательным формам защиты и ее основные выводы

Четко осознавая все вышеуказанные проблемы, Кабинет Министров Украины включил в свою национальную Программу регулирования миграционных процессов на 2003-2005 гг. необходимость разработать механизмы дополнительной защиты. Офис УВКБ ООН в Киеве поддержал эту важную инициативу и вместе с Советом Европы организовал конференцию по дополнительным/вспомогательным формам защиты. В марте 2004 г. в Киеве эта конференция собрала известных международных экспертов, которые поделились своим опытом с законодателями и другими государственными лицами из Украины, Беларуси и Молдовы.

Эта публикация подготовлена как сборник материалов конференции по дополнительным/вспомогательным формам защиты, проведенной в марте 2004 г. в Киеве. Она содержит международное законодательство (документы УВКБ ООН, Совета Европы и Директивы Европейского Совета), регулирующие данные проблемы, сравнительный анализ законодательства и практики избранных европейских стран, а также презентаций международных экспертов, которые присутствовали на этой конференции.

И, наконец, повестка дня этой конференции, которая также содержится в этой публикации, включала несколько мозговых штурмов, которые помогли участникам сформировать свое понимание групп лиц, которые подпадают под действие дополнительной защиты, процедуры определения таких лиц, прав, которые им предоставляются, а также законодательных рамок, которые могут быть использованы для внедрения дополнительной защиты в Украине, Беларуси и Молдове. Заключение конференции было следующими.

Лица, подпадающие под действие дополнительной защиты

Основным выводом конференции было общее согласие относительно определения потенциальных бенефициариев дополнительной защиты в Украине, Беларуси и Молдове, которых разделили на две группы. Первая группа лиц была определена на основании абсолютного обязательства государств предоставлять защиту определенным категориям, таким как лица, опасющиеся смертной казни или пыток в случае возвращения в страну происхождения, и лица, которые рискуют стать жертвами вооруженного конфликта и/или ситуации широко распространенного насилия в странах их происхождения.

Такие категории, как лица, находящиеся на территории принимающей страны длительное время (с семейными связями), лица, столкнувшиеся с практической невозможностью возвращения, жертвы природных и техногенных катастроф, заявители преклонного возраста, несопровождаемые дети и дети, разлученные с семьей, а также их опекуны – также могут подпадать под действие дополнительной защиты, но только если государство позволит их пребывание по гуманитарным соображениям. Международное право же не

обязывает государства предоставлять дополнительную/вспомогательную защиту последним категориям, оставляя это на усмотрение государства.

Процедура

В соответствии с широко признанным пониманием, дополнительная/вспомогательная защита должна быть добавочной к защите беженцев, предусмотренной Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г., и не должна отрицательно сказываться на праве лиц получать статус беженца по международному и национальному праву. Именно поэтому УВКБ ООН, наряду с Советом Европы и Европейским Союзом, поддерживает подход единой процедуры убежища. Это означает, что лицо должно будет подать лишь одно общее заявление о защите, в то время как миграционные органы будут прежде всего анализировать дело заявителя на соответствие определению беженца, а в случае невозможности его применения – определять, есть ли причины для предоставления дополнительной защиты.

Права и льготы

Мозговой штурм конференции относительно рекомендованных социальных прав и льгот для лиц, попадающих под действие дополнительной/вспомогательной защиты в Украине, Беларуси и Молдове, привел к основным заключениям, что эти лица должны иметь такие же права, как и беженцы, в вопросах образования, медицинской помощи, трудоустройства, жилья, единства семьи, правовой помощи и др., а также иметь документы, удостоверяющие их статус. Единственным ограничением будет право на постоянное жительство, которое не должно предоставляться некоторым категориям (например, лицам, которые не могут вернуться в страну своего происхождения по практическим соображениям) наравне с беженцами и другими категориями, пользующимися дополнительной защитой, в связи с исключительной и временной природой защиты, которая предоставляется этим лицам. Тем не менее, в случае, если эти лица не смогут выехать на протяжении более длительного времени по независящим от них обстоятельствам, они также должны будут получить возможность узаконить свое пребывание на постоянной основе.

Законодательные рамки и изменения

Офисы УВКБ ООН в регионе были и остаются очень активными в лоббировании внедрения дополнительной защиты в своих странах.

Например, офис УВКБ ООН в Молдове в тесном сотрудничестве с Парламентской Комиссией по правам человека, Департаментом миграции и Главным управлением по делам беженцев внесли предложение о внесении изменений в национальный Закон «О статусе беженцев». Законодательная инициатива о внесении этих изменений была подписана 7 октября 2004 г. парламентской Комиссией по правам человека и группой депутатов парламента. Эта инициатива нацелена на внедрение дополнительной защиты для таких категорий лиц, как беженцы войны, тех, кто опасается смертной казни или пыток в случае возвращения в страну происхождения, а также других уязвимых категорий.

Офис УВКБ ООН в Минске также подал предложение властям республики Беларусь внести изменения в действующий Закон «О беженцах» путем внедрения положений о дополнительной защите.

Выполняя национальную Программу регулирования миграционных процессов на 2003–2005 гг., и Государственный Комитет Украины по делам национальностей и ми-

грации, и Министерство юстиции Украины в 2004 г. предоставили отдельные проекты законов, регулирующих вопросы дополнительной защиты. Последний проект в данный момент находится на рассмотрении Кабинета Министров Украины. УВКБ ООН поддержало идею процедуры, предусмотренной обоими законопроектами, которая предоставляет главные полномочия в рассмотрении заявлений по дополнительной защите исполнительным органам, уполномоченным рассматривать заявления на статус беженца. Тем не менее, наряду с этим положительным качеством, законопроекты имеют ряд серьезных недостатков, одним из которых есть потенциальное совпадение и смешение с действующим Законом «О беженцах».

С целью разрешения этого и других недостатков законопроектов, а также осознавая необходимость единой процедуры, УВКБ ООН не рекомендует принятие отдельного закона, но вместо этого, подобно другим европейским странам, включая Молдову и Беларусь, предлагает внедрить дополнительные формы защиты путем внесения дополнений/изменений в действующий Закон Украины «О беженцах». Рекомендуемое название этого закона – Закон Украины «О беженцах и лицах, которые нуждаются в дополнительной защите». Это название будет соответствовать названию и структуре действующего Закона «О беженцах». Другим преимуществом такого названия будет то, что правильное отображение международных понятий (т.е. «дополнительная защита») наконец сблизит украинское законодательство с международной юридической терминологией в сфере права миграции и беженцев.

Более того, внесение изменений в Закон Украины «О беженцах» также поможет устранить другие серьезные недостатки этого закона, которые бы иначе ожидали рассмотрения более длительное время. Офис УВКБ ООН в Киеве в настоящее время работает над конкретными предложениями относительно внедрения дополнительной защиты в Украине, которые урегулируют проблемы в сфере защиты беженцев и дополнительной защиты, а также помогут Украине управлять миграцией в соответствии с международными и национальными стандартами.

Ольга Воронцова,
Региональное представительство УВКБ ООН
в Украине, Беларуси и Молдове

КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ДОПОЛНИТЕЛЬНЫМ/ВСПОМОГАТЕЛЬНЫМ ФОРМАМ ЗАЩИТЫ В УКРАИНЕ, БЕЛАРУСИ И МОЛДОВЕ

Киев, 24-25 марта 2004

Место проведения: гостиница "Экспресс"

Повестка дня

24 марта, среда — День 1

Обмен информацией по государственной практике/опыту и международным/европейским стандартам по дополнительным/вспомогательным формам защиты

14:00–14:45 Открытие конференции. Вступительное слово от:

- *г-на Удовенко*, председателя Комитета Верховного Совета по правам человека, национальным меньшинствам и международным отношениям
- *г-на Бритченко*, заместителя руководителя Управления по вопросам гражданства Администрации Президента Украины
- *г-на Уеллета*, Регионального представителя УВКБ ООН в Украине, Беларуси и Молдове
- *г-на Брибосия*, Генеральный департамент по правам человека, Совет Европы

14:45–15:15 Рассмотрение существующей ситуации и оценка необходимости внедрения дополнительных/вспомогательных форм защиты в Украине, Беларуси и Молдове – представители правительства (*ГКНМ — в Украине*), 10 мин. на каждое выступление

15:15–15:35 Ознакомление со стандартами и позициями ООН и УВКБ ООН по вопросам дополнительных/вспомогательных форм защиты — *г-жа Катарина Люмп*, старший советник по правовым вопросам штаб-квартиры УВКБ ООН

15:35–15:45 Обсуждение

15:45–16:00 Перерыв на кофе

16:00–16:50 Введение в стандарты, заложенные Европейской конвенцией по правам человека и рекомендациями Совета Европы по вопросам дополнительных/вспомогательных форм защиты

- *г-жа Андреа Барсова*, Департамент по правам человека, Офис Правительства, Республика Чехия; и
- *г-н Патрик Уже*, адвокат, член Брюссельской адвокатуры

16:50–17:00 Обсуждение

- 17:00–17:30** Ознакомление с законодательным развитием в Европейском Союзе по вопросам дополнительных/вспомогательных форм защиты — *г-жа Любовь Самохина, глава Секретариата по вопросам приграничного сотрудничества*
- 17:30–17:40** Обсуждение
- 17:40–18:00** Итоги дня
- 18:30–19:30** Прием

25 марта, четверг — День 2

Разработка законодательных предложений по регулированию вопросов дополнительных/вспомогательных форм защиты в Украине

- 9:00–9:15** Повторение итогов первого дня
- 9:15–10:30** Ознакомление с законодательством и практикой по вопросам дополнительных/вспомогательных форм защиты в избранных европейских странах группой экспертов:
- *г-жа Андреа Барсова*, Департамент по правам человека, Офис Правительства, Республика Чехия
 - *г-н Денис Брибосия*, Генеральный департамент по правам человека, Совет Европы
 - *г-жа Катарина Люмп*, Старший советник по правовым вопросам штаб-квартиры УВКБ ООН
 - *г-жа Виолета Таргоскьене*, заместитель представителя Отдела по вопросам убежища департамента миграции, Министерство внутренних дел Литовской Республики
 - *г-н Патрик Уже*, адвокат, член Брюссельской адвокатуры
- 10:30–10:45** Вопросы и ответы
- 10:45–11:00** Перерыв на кофе
- 11:00–12:00** Мозговой штурм по вопросу определения возможной группы лиц, подпадающей под действие системы дополнительной/вспомогательной защиты в Украине
- 12:00–13:00** Мозговой штурм по вопросу процессуальных аспектов определения необходимости в предоставлении дополнительных/вспомогательных форм защиты в Украине
- 13:00–14:30** Обед
- 14:30–15:30** Мозговой штурм по вопросу рекомендованных социальных прав и льгот для лиц, подпадающих под действие системы дополнительной/вспомогательной защиты в Украине
- 15:30–15:45** Перерыв на кофе
- 15:45–16:45** Мозговой штурм по вопросу внесения законодательных дополнений/изменений, необходимых для внедрения дополнительных/вспомогательных форм защиты в законодательство Украины
- 16:45–17:30** Рекомендации и закрытие конференции

CONFERENCE ON COMPLEMENTARY/SUBSIDIARY PROTECTION IN UKRAINE, BELARUS AND MOLDOVA

Kyiv, 24-25 March 2004

Venue: Hotel "Express"

Agenda

24 March, Wednesday

Day 1

Sharing State Practice/ Experience and International/European Standards on Complementary/Subsidiary Protection

- 14:00–14:45** Opening of the conference. Welcoming remarks by:
- A Representative of the Presidential Administration or CoM of Ukraine
 - *Mr Udovenko*, Chairman of the HR Committee of the Verhovna Rada
 - *Mr Ouellet*, Representative of UNHCR in Ukraine
 - *Mr Bribosia*, Directorate General for Human Rights, Council of Europe
- 14:45–15:15** Taking stock of the situation on the issue and clarifying the scope of the problem in Ukraine, Belarus and Moldova – *government representatives (SCNM for UKR), 10 min. each*
- 15:15–15:45** Introduction to UN and UNHCR standards and positions on complementary/subsidiary protection – *UNHCR HQ expert*
- 15:45–16:00** Coffee break
- 16:00–17:00** Introduction to ECHR standards and Council of Europe recommendations on complementary/subsidiary protection – *Council of Europe experts*
- 17:00–17:30** Introduction to legislative developments in the European Union concerning complementary/subsidiary protection – *Head of CBCP Secretariat*
- 17:30–18:00** Discussion and conclusions of the day
- 18:30–19:30** Reception

25 March, Thursday

Day 2

**Elaboration of legislative proposals for regulation of complementary/
subsidiary protection in Ukraine**

- 9:00–9:15** Recapitulation of the first day
- 9:15–10:00** Overview over complementary/subsidiary protection legislation and practice in selected European countries –*expert from the Czech Republic*
- 10:00–10:30** Lithuanian experience: from humanitarian status to complementary/subsidiary protection –*expert from Lithuania*
- 10:30–10:45** Coffee Break
- 10:45–11:45** Brainstorming on recommended beneficiaries of complementary/subsidiary protection in Ukraine
- 11:45–12:45** Brainstorming on recommended procedural aspects of determining the need for subsidiary protection in Ukraine
- 13:00–14:30** Lunch
- 14:30–15:30** Brainstorming on recommended social rights and benefits for persons enjoying complementary/subsidiary protection in Ukraine
- 15:30–15:45** Coffee Break
- 15:45–16:45** Brainstorming on recommended developments/amendments to be made to introduce complementary/subsidiary protection into Ukrainian legislation
- 16:45–17:30** Evaluation and closure of the Conference

АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ¹

Презентация г-жи Катарины Люмп, Старшего советника по правовым вопросам, УВКБ ООН, Женева, март 2004 г

Введение

В течение нескольких лет УВКБ ООН выступает за введение "дополнительных форм защиты" для достижения:

- **гармонизированного подхода и правовых рамок** для лиц, нуждающихся в международной защите, которые не подпадают под статус беженца, определенный Женевской Конвенцией 1951 г., исходя из меняющихся стандартов отношения к беженцам, прав человека и гуманитарного права, при этом не ограничивая действие Конвенции 1951 г.;
- согласованного **определения** лиц, которые считаются нуждающимися в глобальной международной защите;
- **статуса**, на основе прав человека, удовлетворяющего нужды лиц, требующих международной защиты, которые не охватываются Конвенцией 1951 г.;
- установления всех потребностей в защите (прежде всего, согласно Конвенции 1951 г., на дополнительной основе) в ходе **"единой процедуры"**.

Цель

Установление дополнительных форм защиты, обеспечивающих всем лицам, нуждающимся в международной защите, такую защиту, путем дополнения (расширения, а не замены) определения «беженца», изложенного в Статье 1А Конвенции 1951 г., в рамках гармоничной структуры.

Статья 1 А Конвенции 1951 г. и дополнительные формы защиты

Прежде чем перейти к более подробному анализу основных элементов (гармонизированного подхода, согласованного определения, статуса и установления) такой структуры, следует принять во внимание некоторые базовые соображения по определению понятия "беженца".

- Согласно интерпретации Конвенции 1951 г., определение понятия "беженца" входит в сферу международного права. Такое толкование не зависит или не должно зависеть от различий в историческом опыте, правовой культуре или политической необходимости каждого государства-участника или группы государств-участников Конвенции, но должно получить "автономное и международное значение", разработанное на основе источников, упомянутых в Статьях 31 и 32 Венской Конвенции по договорному праву.² Пособие УВКБ ООН "О Критериях

¹ Доклад старшего советника по правовым вопросам УВКБ ООН, Управление международной защиты, Отдел по вопросам политики защиты и юридическим консультациям, Женева, на «Конференции по вопросам дополнительной/вспомогательной защите в Украине, Беларуси и Молдове», 24-25 марта 2004 г., Киев, Украина.

² Палата лордов Великобритании, дело «Регины против Министра внутренних дел», *Ex parte Adan u Aitseguer*, решение от 19 декабря 2000 г.

и процедурах определения статуса беженца", благодаря своей "высокой убедительности",¹ служит полезным руководством для решения этой проблемы.

- Толкование преследования должно быть **гибким, приспособляемым и достаточно открытым** для того, чтобы охватить все меняющиеся формы преследования и нарушения прав человека. Нельзя (да и невозможно) дать определение преследования исключительно на основе серьезных нарушений прав человека. Сильная дискриминация или кумулятивный эффект различных мер, которые сами по себе не составляют преследования, а также их комбинация с другими неблагоприятными факторами могут вызвать обоснованный страх преследования или же, иными словами, сделать жизнь в стране происхождения такой незащищенной во многих аспектах для отдельного лица, которого это касается, что единственный выход из этого затруднительного положения заключается в эмиграции из страны происхождения.
- К тому же объем и толкование определения "беженца" следует определять независимо от финансовых или других расходов, связанных с предоставлением убежища, или любых других факторов, влияющих на способность государства-участника по предоставлению защиты беженцам. Лицо, удовлетворяющее критерию, установленному Конвенцией, является и остается беженцем независимо от того, в состоянии ли государство-участник выполнить свои международные обязательства согласно Конвенции 1951 г.²
- Ограничивающее толкование определения «беженца» не поможет сократить количество мигрантов, не попадающих под статус беженца, которые ищут убежища; точно так же беженцы не перестанут опасаться преследования и других рисков в их странах происхождения.

Для чего нужна более гармоничная структура?

По всему миру все больше людей, не попадающих под действие Конвенции 1951 г., оказываются за пределами своей страны происхождения, для которых возвращение на родину является невозможным или нежелательным. Появление таких лиц вызывает временные и отдельные ответные действия, в частности, со стороны европейских стран, в отношении лиц, которые считаются нуждающимися в защите и "распространения статуса, предоставленного широкому кругу лиц по различным причинам".³

Различные виды статуса, с соответствующими различиями в стандартах обращения, включают:

- В-статус;
- фактический (de-facto) статус беженца;
- гуманитарный статус или
- вспомогательную защиту.

¹ См. пункт 1 выше.

² Возможно, в этом контексте полезно вспомнить о декларативной природе статуса беженцев. Согласно общепринятому подходу, который также отражен в параграфе 28 Пособия УВКБ ООН, лицо не становится беженцем после признания ее или его статуса беженца, а такой статус предоставляется, потому что данное лицо является беженцем.

³ "Дополнительные формы защиты: их природа и связь с режимом международной защиты беженцев", документ Постоянного комитета ЕС/50/SC/CRP.18 от 9 июня 2000 г.

Также в плане причин, по которым лицам, признанным не подпадающими под статус беженца согласно Конвенции 1951, разрешается пребывание в стране, можно выделить целый ряд отличий: некоторые государства выдают разрешение на пребывание в стране исключительно из сострадания или по практическим причинам (таким как возраст, состояние здоровья, продолжительное пребывание, невозможность применить принудительное возвращение и т.д.), тогда как другие страны связывают такое пребывание с потребностями в защите.

Еще одной причиной, по которой УВКБ ООН занялось разработкой гармоничной структуры, стало заметное и растущее расхождение между полномочиями и деятельностью УВКБ ООН в связи с отношением международного сообщества и государств к лицам, нуждающимся в международной защите, но не подпадающим под определение "беженца" Конвенции 1951 г. Несколькими резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций¹ УВКБ ООН было уполномочено защищать и помогать более широкой категории беженцев, чем лица, подпадающие под действие Устава ООН или Конвенции 1951 г.

Многие лица, пересекающие государственные границы в поисках международной защиты, но не подпадающие под действие Конвенции 1951 г., получают определенную защиту и помощь международного сообщества через УВКБ ООН и, на временной основе, помощь отдельных государств. Этих временных мер не всегда достаточно для удовлетворения нужд всех лиц, требующих защиты и помощи.²

"Несомненно, внутренняя двусмысленность присуща ситуации, когда беженцы, отвечающие более широким региональным определениям, будучи за пределами соответствующих регионов, считаются подпадающими под действие международной защиты и получают такую защиту и помощь в обязательном порядке от международного сообщества, но только окказионально от отдельных государств".³

Определение – кто нуждается в международной защите, но не подпадает под действие Конвенции 1951 г.?

Мандат УВКБ ООН: лица, которые не обязательно считаются беженцами согласно Конвенции 1951 г., но тем не менее нуждаются в международной защите, обычно определяются как беженцы, подпадающие под более широкую компетенцию и мандат УВКБ ООН. Обычно считается, что такая компетенция охватывает — после признания нужд в защите — лиц,

- находящихся за пределами их стран из-за серьезной угрозы жизни, здоровью или безопасности в стране происхождения,
- но которые могут не подпадать под определенные рамки Конвенции, как, например,
- лица, для которых такая угроза возникает исключительно в результате вооруженного конфликта или серьезных гражданских беспорядков.

¹ Смотрите, среди прочего, резолюции Генеральной Ассамблеи GA/49/169 от 23 декабря 1994 г. и GA/50/152 от 21 декабря 1995 г., а также многие другие резолюции, принятые в отдельных ситуациях.

² Отчет Рабочей группы о решениях и защите (EC/SCP/64 от 12 августа 1991 г.).

³ "Защита лиц, которыми занимается УВКБ ООН, и которые не подпадают под действие Конвенции 1951 г.: комментарий к обсуждению", EC/1992/SCP/CRP.5 от 2 апреля 1992 г..

Например, лица, которые подвергаются насилию и переживают волнения наряду с другими лицами в ситуации конфликта, без выраженного элемента преследования, могут и не подпадать под жесткое определение "беженца" согласно Конвенции 1951 г., но все равно нуждаются в защите.¹

Защита, предоставляемая таким лицам, рассматривается как дополнительная и дополняет защиту, предоставляемую беженцам согласно Конвенции 1951 г. Формы защиты отличаются: согласно некоторым региональным документам, эти лица подпадают под расширенное определение беженца,² тогда как в других регионах и странах, в частности, в Европе, предоставляются другие формы защиты, которые в настоящее время именуется вспомогательной защитой.

Государственная практика

Развитие мандата УВКБ ООН дополнялось **региональными договоренностями**, в частности, в Африке и Латинской Америке и, в последнее время, в Европе и Азии.

Африка: Конвенция Организации африканского единства ОАУ, регулирующая отдельные аспекты проблем беженцев в Африке (Аддис-Абеба, 10 сентября 1999 г.), расширяет определение беженца Конвенции 1951 г. на лиц, страдающих от внешней агрессии, оккупации, иностранного доминирования и событий, серьезно нарушающих общественный порядок. В Статье 1, параграфе 2 Конвенции ОАУ сказано:

"Понятие "беженец" должно также применяться к каждому лицу, которое, в силу внешней агрессии, оккупации, иностранного доминирования или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в части или во всей стране происхождения или гражданской принадлежности такого лица, вынуждено покинуть свое место постоянного жительства в поисках спасения в другом месте за пределами страны происхождения или гражданской принадлежности".

Америка: Точно так же в странах Латинской Америки под влиянием конфликтов и перемещения населения в этом регионе мира были согласованы следующие рекомендации, изложенные в Картахенской декларации о беженцах, принятой 22 ноября 1984 г. в Картахена-де-Индиас:

Вывод 3: "Подчеркивая, что ввиду опыта, полученного в результате массовых потоков беженцев в регионах Центральной Америки, необходимо рассмотреть расширение понятия беженца, учитывая, насколько это целесообразно и в свете ситуации, доминирующей в регионе, прецедент Конвенции ОАУ (Статья 1, параграф 2) и доктрины, применимой в отчетах Американской комиссии по правам человека. Так как определение или концепция беженца, рекомендованная для употребления в регионе, включает, кроме элементов, предусмотренных Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г., также беженцев и лиц, которые покинули свою страну из-за угрозы жизни, безопасности или свободе в результате всеобщего насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массовых нарушений прав человека или других обстоятельств, серьезно нарушивших общественный порядок".

Эта Декларация ссылается на доктрины прав человека, а также элементы, подобные тем, которые содержатся в Конвенции ОАУ, а именно на риски, вызванные всеобщим

¹ «Дополнительные формы защиты», Глобальные консультации по вопросам международной защиты, ЕС/GC/01/18, UNHCR, Женева, 4 сентября 2001 г.

² Конвенция Организации африканского единства, регулирующая отдельные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г. и Картахенская декларация о беженцах 1984 г.

насилием, внутренними конфликтами и массовыми нарушениями прав человека. Большинство стран Латинской Америки, таким образом, предусмотрели расширенное определение "беженца" в своих национальных законодательствах.

Азия: Азиатско-африканская юридическая консультативная организация (AALCO) в ходе 40-й сессии (24 июня 2001 г., Нью Дейли) приняла ряд принципов, касающихся обращения с беженцами, которыми были пересмотрены и консолидированы так называемые **Бангкокские принципы**¹. Эти принципы стали результатом более чем шестилетних переговоров и для многих азиатских стран — это единственная согласованная, хотя и носящая необязательный характер, формулировка принципов по защите беженцев, которая применяется во всем регионе².

В пересмотренной Статье 1 (2) принципов сказано, что:

"Понятие "беженец" должно также применяться к любому лицу, которое в силу внешней агрессии, оккупации, иностранного доминирования или событий, серьезно нарушающих общественный порядок в части или во всей стране происхождения или гражданской принадлежности такого лица вынуждено покинуть свое место постоянного проживания в поисках спасения в другом месте за пределами страны происхождения или гражданской принадлежности."

Европа: в Европе последние события указывают на широкое признание того, что лицо может нуждаться в международной защите, даже если страх перед причинением вреда или риск не вызваны, прямо или косвенно, какой-либо причиной, предусмотренной в Конвенции.

Начиная с Рекомендации 773 (1976), Парламентская Ассамблея Совета Европы признала, что "у лиц, которые не определяются как беженцы, могут быть веские причины для невозвращения в свою страну происхождения" и рекомендовала "разработку соответствующего регионального инструментария для Европы".

В соответствии с этой и другими Рекомендациями Парламентской Ассамблеи и Комитета Министров Совета Европы, 27 ноября 2001 г. была принята Рекомендация Комитета Министров (2001)18 о вспомогательной защите.

На основе Рекомендации (2001)18, "вспомогательная защита должна предоставляться государствами-участниками лицу, которое на основе решения, принятого по каждому случаю компетентным органом, не отвечает критериям для предоставления статуса беженца согласно Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г., но которое признано нуждающимся в международной защите:

- поскольку это лицо подвергается риску пыток или жестокого обращения или наказания в своей стране происхождения, или
- поскольку это лицо вынуждено покинуть или оставаться за пределами своей страны происхождения из-за угрозы жизни, безопасности или свободе, по причинам всеобщего насилия, возникающего в ходе таких ситуаций, как вооруженный конфликт, или
- по другим причинам, признанным в законодательстве или практике государства-участника,

¹ Приняты в 1966 г. органом, который тогда назывался Азиатско-африканским юридическим консультативным органом (AALCC) в Бангкоке, Таиланд.

² Вывод исполнительного комитета А/АС.96 / 951 Комментарий по международной защите, с. 2, раздел 3.

и которое, таким образом, не может быть возвращено в страну происхождения.”

После принятия законодательной программы Европейского Союза последовало обсуждение в контексте Совета Европы.

С принятием "Директивы Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 относительно минимальных стандартов предоставления временной защиты в случае массового наплыва перемещенных лиц и мер, поддерживающих баланс между усилиями государств-участниц по приему таких лиц и несению последствий такого приема" (так называемая "Директива о временной защите"), государства-участники Европейского Союза согласовали определение лиц, нуждающихся в международной защите в контексте массового наплыва.

В Статье 2 (с) Директивы сказано: *"Перемещенные лица" — это граждане третьих стран или лица без гражданства, которые были вынуждены покинуть свою страну или регион происхождения, или были эвакуированы, в частности, по настоянию международных организаций, и которые не могут вернуться в безопасные и стабильные условия из-за ситуации, сложившейся в этой стране, и которые могут подпадать под действие Статьи 1 А Женевской Конвенции, а также других международных или национальных документов, обеспечивающих международную защиту, в частности, (i) лица, покинувшие зоны вооруженных конфликтов или насилия; (ii) лица, которые подвергаются серьезному риску или которые стали жертвами систематических и огульных нарушений их прав человека (...)."*

Временная защита, по определению, включает групповую оценку потребности в международной защите, на основе обстоятельств, сложившихся в стране происхождения, тогда как меры дополнительной защиты применяются к лицам, чьи потребности в защите изучались индивидуально. В свете определения "Директивы о временной защите" было вполне целесообразным предоставление какой-то формы защиты и для лиц, не подпадающих под определение массового наплыва беженцев по каким-то причинам, кроме случаев, когда они подпадают под действие Конвенции 1951 г.

Так называемая "Квалификационная директива" (Директива Совета ЕС относительно минимальных стандартов квалификации и определения статуса граждан третьих стран или лиц без гражданства как беженцев или лиц, иным образом нуждающихся в международной защите, и о содержании предоставляемой защиты), принятая Советом по вопросам юстиции и внутренних дел, предусматривает, что государства-участники предоставляют вспомогательную защиту гражданам третьих стран или лицам без гражданства, имеющим право на получение такого статуса, как определено в Главе V, в частности в Статье 15.

В Статье 15 Квалификационной директивы следующим образом определяется необходимость во вспомогательной защите:

Серьезный вред включает:

- (a) смертную казнь; или
- (b) пытку, бесчеловечное или унижающее обращение, или наказание заявителя в стране происхождения или
- (c) серьезную и личную угрозу жизни гражданского лица или личности в связи с огульным насилием в ситуациях международного или внутреннего вооруженного конфликта.

В пункте 24 Декларации разъясняется, что вспомогательная защита должна быть "дополнительной и добавочной" к защите беженцев, предусмотренной Конвенцией 1951 г.

Однако УВКБ ООН, неоднократно комментируя Квалификационную директиву, указывало, что ее положения о вспомогательной защите содержат причины, которые в некоторых случаях указывают на презумпцию статуса беженца, предоставляемого согласно Конвенции. Например, пытка, которую провели государственные органы, как правило, связывается с причинами, охваченными Конвенцией. И только если эту пытку причинили исключительно по криминальным мотивам, возможна подача заявления о вспомогательной защите согласно Статье 3 ЕКПЧ. Точно так же ситуации вооруженных конфликтов могут вызвать преследование, связанное с причинами, предусмотренными Конвенцией, например, в форме невоенных актов преследования со стороны Государства или государственных агентов или в форме целевых (дискриминационных) военных действий. Это подтверждается практикой и юриспруденцией государства. Связь с Конвенцией очень важна в ситуациях систематического или всеобщего нарушения прав человека. Только в ситуациях, когда такие нарушения не связаны с причиной, предусмотренной Конвенцией, требуются формы вспомогательной защиты. Таким образом, разъяснение того, что вспомогательная защита должна применяться только в отсутствие связи между риском или угрозой вреда и любой из пяти причин, предусмотренных Конвенцией ("*... по причинам, которые выходят за рамки определения "беженца"*"), должно быть включено в законодательство о вспомогательных или дополнительных формах защиты.

В заключение, в Европе в настоящее время внедряется практика¹ и на уровне Европейского Союза достигается понимание необходимости предоставления некоторых форм дополнительной защиты лицам, которые подвергаются риску нарушений прав человека, и лицам, которые спасаются от последствий вооруженного конфликта, затрагивающих и других людей, или огульного насилия, хотя и без выраженной связи с причинами, предусмотренными Конвенцией 1951 г.

В основе такой все более распространенной практики государств, в частности, в Европе — как можно заметить на примере разных подходов — лежит эволюция концепций прав человека и гуманитарного права.

Права человека: относительно пыток, бесчеловечного или унижающего обращения или наказаний прецедентным правом Европейского суда по правам человека в настоящее время установлена несомненная применимость Европейской конвенции по правам человека (ЕКПЧ) к случаям изгнания, депортации или экстрадиции в страну, где человек может подвергнуться обращению, противоречащему Статье 3 Конвенции по любой причине и без любой квалификации мотивов риска плохого обращения. Подобные изменения произошли и с толкованием Статьи 3 Конвенции против пыток (CAT). В рамках ЕКПЧ другие права, такие как предусмотренные Статьей 8 ЕКПЧ, также могут повлиять на принятие решения о дальнейшем пребывании в стране.

Гуманитарное право: эволюция права вооруженных конфликтов и связанных положений международного криминального права, что особенно заметно на примере Устава Международного уголовного суда и его принятия государствами-участниками ЕС, определила важное правовое обоснование расширения объема международной защиты на лиц, не являющихся беженцами в понимании Конвенции. Судебная практика Международного трибунала по бывшей Югославии и Международного трибунала по Руанде, а также Устав Международного уголовного суда усилили нормы международного

¹ Смотрите "Формы дополнительной/вспомогательной защиты в государствах-участниках ЕС – Обзор", ELENA, апрель 1999 г.

гуманитарного права, особенно в отношении защиты гражданского населения. Было бы неправильно, если бы лица, рискующие стать жертвой нарушений норм в силу уголовной ответственности или возможного преследования, не смогли бы запрашивать защиту от возвращения в ситуации, когда возможен риск таких нарушений.

Статус — какую именно защиту следует предоставлять лицам, нуждающимся в международной дополнительной защите?

Согласно всеобщим принципам прав человека, лица, которым разрешено остаться в стране по причинам защиты, должны получать статус, позволяющий им достойно жить. Учитывая разрыв связей, который они пережили, требуется остаточный уровень уверенности и стабильности¹. По мнению УВКБ ООН, вспомогательные формы защиты, такие как защита согласно Конвенции 1951 г., на самом деле далеко не постоянны. На практике, однако, потребность во вспомогательной защите часто сохраняется дольше, чем предполагалось, и иногда может продолжаться так же долго, как и защита, предусмотренная Конвенцией 1951 г. Признавая этот факт, а также важность предоставления лицам, чьи жизни были поставлены под угрозу, вынуждая их бежать из страны, ощущения стабильности, УВКБ ООН предлагает ввести для лиц, получивших статус вспомогательной защиты, в общем те же льготы и стандарты в обращении, как и те, которыми пользуются лица, получившие статус беженца согласно Конвенции, в частности, относительно:

- преимущества официального правового статуса с определенными правами и обязанностями;
- документации, подтверждающей этот статус; а также
- срока действия разрешения на пребывание в принимающей стране.

Предоставляемые права и преимущества должны основываться на фактических потребностях бенефициариев, а не основаниях, на которых была установлена их потребность в международной защите. Пользование такими правами, включая возможность полагаться на свои силы, не обязательно приравнивается к постоянному проживанию или местной интеграции, но могло бы ускорить ре-интеграцию в стране происхождения после возможного возвращения.

В сфере гражданских и политических прав особенно важными являются:

- защита от выдворения и изгнания;
- отсутствие дискриминации;
- свобода передвижения и
- доступ к судам и административным органам власти.

Защита должна включать базовые социальные и экономические права, в частности:

- доступ к адекватному жилью;
- доступ к помощи в трудоустройстве;
- доступ к медицинским услугам, если необходимо, и
- доступ к начальному и среднему образованию.

¹ «Дополнительные формы защиты», Глобальные консультации по вопросам международной защиты, 3 встреча, ЕС/ГС/01/18, 4 сентября 2001 г.

Следует также уделять соответствующее внимание принципу целостности семьи, то есть поддержанию и укреплению ее единства.

Пользование основными правами и льготами, максимально подобное обращению с лицами, подпадающими под статус беженцев согласно Конвенции и бенефициариями вспомогательной защиты, не только минимизирует фрагментацию режима международной защиты, но также сократит количество апелляций против отмены статуса беженца согласно Конвенции, подаваемых лицами, желающими получить полный набор прав, связанных с таким статусом.

Процедура – как определять необходимость в международной защите?

УВКБ ООН выступает за введение единой целостной процедуры¹, предусматривающей оценку центральным экспертным органом того, подпадает ли искатель убежища под статус беженца или дополнительной защиты как эффективного средства выявления всех лиц, нуждающихся в международной защите. Такая единая процедура должна отвечать требованиям справедливости, включая право на обжалование с приостановлением действия обжалуемого документа, и право доступа к УВКБ ООН.

В рамках такой единой процедуры удалось бы избежать повторений, поскольку каждое дело полностью оценивалось бы одним центральным экспертным органом, таким как существующие органы по определению статуса беженцев, сначала в плане Конвенции 1951 г., потом согласно другим потребностям в международной защите. По окончании такой единой процедуры квалифицированный заявитель получал бы статус беженца или защиты, в зависимости от причин, по которым он или она требовали защиты.

Сострадание и гуманитарные причины

Несмотря на определение дополнительной или вспомогательной защиты, Государства продолжают предоставлять гуманитарный статус на окказиональной основе лицам, которые не считаются нуждающимися в международной защите по Конвенции или в силу других причин предоставления защиты. Медицинские показания, социальная уязвимость, преклонный возраст и другие причины могут рассматриваться как основа для сострадания или гуманитарной защиты.

* * *

¹ «Дополнительные формы защиты», Глобальные консультации по вопросам международной защиты, 3 встреча, ЕС/GC/01/18, 4 сентября 2001 г.

ВКЛАД СОВЕТА ЕВРОПЫ В РАЗВИТИЕ РЕЖИМА ВСПОМОГАТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В ЕВРОПЕ

Презентация г-жи Андреа Барсова, эксперта Департамента по правам человека, Офис Правительства, Республика Чехия, 2004 г

Дамы и господа!

Мой доклад посвящен вкладу Совета Европы в развитие режима вспомогательной защиты в «расширенной Европе». Основная часть доклада посвящена единственному документу «мягкого права», а именно **Рекомендации Комитета министров государствам-членам о формах вспомогательной защиты**, принятой 27 ноября 2001 г. Однако мне бы хотелось рассмотреть этот документ в более широком контексте. В связи с этим я начну свой доклад с краткого обзора деятельности Совета Европы в области убежища, которая предшествовала принятию Рекомендации. Вторая часть доклада будет посвящена ее рассмотрению. При этом мне бы хотелось обратить внимание на некоторые различия между положениями Рекомендации и соответствующей работой на уровне ЕС, в частности, на **Предложение к Директиве Совета относительно минимальных стандартов для квалификации и статуса граждан третьей страны или лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам, а также сути предоставляемой защиты (СОМ/2001/0510, заключительная редакция)**. Как правило, проект этой директивы называют «проектом квалификационной директивы». На данный момент еще не достигнут полный политический консенсус относительно проекта этой директивы¹. В третьей части доклада мне бы хотелось кратко остановиться на некоторых существенных вопросах, которые остаются открытыми. В заключение я представлю выводы относительно режима вспомогательной защиты в будущем.

I. На пути к Рекомендации о формах вспомогательной защиты

Как организацию, призванную способствовать развитию прав человека и защите обездоленных групп и лиц, Совет Европы всегда беспокоила ситуация с беженцами и лицами, нуждающимися в международной защите. Более тщательное изучение комплекса рекомендаций и других документов, разработанных Советом Европы в этой области, свидетельствуют о том, что Совет Европы всегда осознавал существование других категорий лиц, кроме признанных беженцев, которые заслуживают и должны получить определенный вид международной защиты.

Например, в **Декларации о территориальном убежище**, принятой в 1977 г., упоминаются лица, которые не подпадают под действие Конвенции, но нуждаются в убежище «по гуманитарным причинам». В 1984 г. Комитет министров принял специальную рекомендацию **«Защита лиц, отвечающих критериям Женевской конвенции, которые формально не признаны беженцами»**. Она направлена на обеспечение применения принципа *невыворения* в отношении всех лиц, которые соответствуют крите-

¹ В частности, Германия, которую в некоторых вопросах поддерживает Австрия, выразила несогласие по некоторым аспектам форм вспомогательной защиты. Германия объявила о возможности обсуждения своих оговорок только по окончании внутренних дебатов относительно новой миграции, что, как ожидается, произойдет не ранее второй половины 2003 г.

риям определения беженца, предусмотренным в ст. 1.А.2 Женевской конвенции, даже если они не признаны беженцами, например, по причине несоблюдения процессуальных норм, нежелания подать заявление на статус беженца по личным причинам или по причине неподачи заявления на статус беженца из-за недостаточной информированности. В 1998 г., приблизившись к современной концепции вспомогательной защиты, Комитет принял рекомендацию **«Право искателей убежища, получивших отказ, на эффективные средства судебной защиты от решений о высылке в контексте Статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека»**. Эта рекомендация направлена на обеспечение того, что лица не высылаются в страны, в которых они могут подвергнуться пыткам, унижающему достоинство обращению или наказанию. В соответствии с положениями рекомендации компетентный орган, принимающий решение об условиях, предусмотренных в ст. 3 ЕКПЧ, также «обеспечивает надлежащее средство судебной защиты». Через год, в 1999 г., Комитет принял рекомендацию о **воссоединении семьи**, которая распространяется не только на беженцев, но и на «других лиц, нуждающихся в международной защите»; однако не было дано определение термину «другие лица, нуждающиеся в международной защите».

Документы, упомянутые выше, демонстрируют два аспекта. С одной стороны, они говорят о растущем понимании необходимости обеспечивать международную защиту другим категориям лиц, кроме признанных беженцев. С другой стороны, они свидетельствуют об отсутствии какой-либо согласованной концепции режима защиты, которая дополняла бы защиту, предусмотренную Женевской конвенцией 1951 г.

И только на пороге нового столетия Комитет по вопросам убежища Совета Европы (САНАР)¹ начал систематическую работу по установлению стандартов обращения с двумя широкими категориями лиц, ситуация которых подобна ситуации беженцев. В результате этого были приняты две схожих рекомендации: **Рекомендация о временной защите**, принятая в 2000 г., и **Рекомендация о вспомогательной защите**, принятая в 2001 г.

Рекомендация **о временной защите** отражает реакцию на введение рядом государств-членов Совета Европы чрезвычайных мер по борьбе с притоком беженцев из стран бывшей Югославии. Рекомендация направлена как на гармонизацию этих мер, так и на установление минимальных гарантий для лиц, которым предоставлена временная защита. В таких обстоятельствах принятие рекомендации о временной защите не было удивительным. События внутри ЕС также показали высокий уровень всеобщего понимания необходимости установить «процедуры исключительного характера» для работы с перемещенными лицами в ситуациях массового притока. После поспешного принятия в середине 90-х специальных резолюций и решений в 2001 г. была принята новая **Директива ЕС (2001/55/ЕС) относительно минимальных стандартов предоставления временной защиты в случаях массового притока перемещенных лиц**.

Принятие Советом Европы более поздней рекомендации – **Рекомендации о вспомогательной защите** – представляет собой более значительное достижение. На сегодняшний день это единственный принятый европейский международно-правовой документ, который последовательно и системно решает вопрос вспомогательной защиты.

¹ Специальный экспертный комитет по правовым аспектам территориального убежища, беженцев и лиц без гражданства. Основан в 1977 г.

II. Рекомендация о вспомогательной защите

Каковы причины принятия рекомендации?

Начав в 2000 г. по собственному желанию (или собственной инициативе?) работу над формами вспомогательной защиты, САНАР был далеко не единственным органом, работающим над этим вопросом. Необходимость ликвидации пробелов, связанных с определением, предусмотренным Конвенцией, воспринималась всеми как безотлагательный вопрос национального и наднационального уровня.

В то время Европейская Комиссия также начала работу, которая в последствии стала проектом квалификационной директивы. Хотя специальная рабочая группа, назначенная САНАР, заимствовала многое из существующих проектов и документов ЕС, основные причины принятия рекомендации на уровне Совета Европы были несколько другими.

Большинство государств из 15 членов ЕС приняли определенные меры по предоставлению иностранцам различных форм защиты, например, «гуманитарного убежища», «гуманитарного статуса», «статуса де-факто», «статуса В», «вспомогательной защиты» или «статуса допустимого пребывания», в соответствии с которыми государства ЕС предоставляют защиту, исходя из общих стандартов прав человека. Однако эти правовые и практические меры значительно отличаются друг от друга. Вот почему предложение Комиссии было направлено на то, чтобы вычлнить сущность практики государств и использовать лучшие достижения национальных систем 15 государств-членов ЕС и **создать гармонизированный подход государств-членов ЕС в отношении форм дополнительной защиты.**

Для более широкого круга государств-членов Совета Европы основным вопросом была не столько гармонизация, сколько «ликвидация пробелов в защите». Как показала работа над рекомендацией «Статья 3», определенное количество новых государств-членов либо вообще не предлагают никакого статуса лицам, которые нуждаются в защите, не подпадают под определение беженца, но имеют разрешение на пребывание в принимающих странах, либо уровень предоставляемого статуса неудовлетворительный. Таким образом (и это подтверждается преамбулой Рекомендации), основная цель документа – призвать государств-членов, в которых не существует законодательного и административного механизма предоставления вспомогательной защиты, внедрить его или на законодательном уровне, или на практике.

Вспомогательная или дополнительная защита?

В целом оба термина «дополнительная» и «вспомогательная защита» используются в литературе и различных документах и обозначают защиту, которая отличается от статуса беженца в соответствии с Конвенции 1951 г. и предоставляется вынужденным мигрантам, которые не могут быть возвращены в страну своего происхождения. Некоторые авторы придерживаются мнения, что термин «дополнительная защита» относится к понятию защиты в более широком смысле, чем защита в соответствии с Конвенцией 1951 г., а термин «добавочная защита» подчеркивает разницу между старым (предусмотренным Конвенцией) и новым режимом вспомогательной защиты. (Однако некоторые авторы приводят противоположные доводы!) УВКБ ООН и некоторые НПО поддерживают термин «дополнительные формы защиты»; ЕС использует термин «вспомогательная защита». В пояснительной записке к Рекомендации указывается, что авторы проекта рекомендации избрали термин «вспомогательная защита», не указывая на какие-либо существенные различия в терминологии. Несомнен-

но, авторы проекта хотели показать, что они ссылаются на тот же механизм, что и предусмотренный документами ЕС.

Что собой представляет «вспомогательная защита»?

В рекомендации прямо не дано определение «вспомогательной защиты». Тем не менее, **понятие «вспомогательной защиты» легко «реконструировать» из текста.**

- В преамбуле Рекомендации признается **принцип верховенства защиты в соответствии с Конвенцией 1951 г.** Вспомогательная защита не подрывает, а дополняет ту, что предусмотрена Конвенцией 1951 г. Также подчеркивается, что наличие форм вспомогательной защиты не должно ограничивать право подавать заявление на статус беженца.
- В рекомендации также разграничивается понятие вспомогательной и временной защиты. Вспомогательная защита – это **категория индивидуальной защиты**, в отличие от временной, предусмотренной для групп. Следовательно, вспомогательная защита требует индивидуальной оценки заявлений и соблюдения соответствующих процедур.
- В Рекомендации также четко указывается, что предоставление вспомогательной защиты не находится в сфере компетенции национальных властей. Требование обеспечить вспомогательную защиту обуславливается **существующими международно-правовыми обязательствами**, например, ЕКПЧ или Конвенцией против пыток. В тексте указывается, что дополнительную защиту «следует предоставлять» при определенных условиях. Следовательно, как уже говорилось, Рекомендация призывает государств-членов внедрить такую защиту, если она не существует в национальном законодательстве или практике (Рекомендация о временной защите, наоборот, ограничивает ее применение государствами, которые применяют или хотят применить временную защиту).
- В Рекомендации также определены **категории лиц, которым следует предоставить вспомогательную защиту. Их общей характеристикой** является несоответствие критериям статуса беженца, с одной стороны, и невозможность возвращения (по определенным причинам) в страну своего происхождения – с другой. В отличие от предложения Комиссии, в рекомендации четко не предусмотрен субъективный элемент, а именно «обоснованный страх подвергнуться значительному и несправедливому вреду» в стране происхождения.

Бенефициарии вспомогательной защиты

Рекомендация определяет три категории бенефициариев вспомогательной защиты. Вспомогательную защиту следует предоставлять лицу, которое согласно решению, принятому индивидуально компетентным органом, не соответствует критериям статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г, но признается лицом, нуждающимся в международной защите:

- если ему угрожает риск пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в стране происхождения;
- если он/она был(а) вынужден(а) бежать или остаться за пределами страны своего происхождения в результате угрозы своей жизни, безопасности или свободе, а также по причине огульного насилия вследствие таких ситуаций, как вооруженный конфликт; или же

- по другим причинам, признанным законодательством или практикой государства-члена.

Первая категория основывается на **статье 3 ЕКПЧ**. Вторая категория, в которую входят и **«военные беженцы»**, может рассматриваться как аналогия категории лиц, которым может быть предоставлена временная защита. Положение направлено на расширение защиты лиц, прибывающих как отдельно, так и малыми группами, которые соответствуют критериям временной защиты, если они прибывают во время ситуации массового притока. Очевидно, в некоторых ситуациях эти причины могут частично совпадать.

Третья категория относится преимущественно к **причинам, признанным национальным законодательством или практикой**. Пока что включение этого условия нельзя рассматривать лишним. Это условие главным образом направлено на обеспечение выгоды от условий Рекомендации и для этих групп, например, от индивидуальных процедур и минимальных стандартов обращения.

В отличие от предложения Комиссии, в Рекомендации нет общей ссылки на **«нарушение прав человека, достаточно серьезное для вовлечения международно-правовых обязательств государств-членов»**. Причиной невключения этого положения в рекомендацию было не стремление лишить таких лиц защиты. Скорее всего, авторы проекта сочли нецелесообразным вводить четкую категоризацию нарушений прав человека без предоставления надлежащего и более подробного руководства в этой связи.

Процедуры

Как уже говорилось (или как известно), вспомогательная защита рассматривается как защита индивидуального характера. Следовательно, она требует индивидуальной оценки ситуации. В Рекомендации четко предусматривается, что заявления о защите оцениваются компетентными органами, которые выдают индивидуальные решения. Далее в Рекомендации говорится, что **«все возможные основания для предоставления защиты предпочтительно рассматривать по единой процедуре»**. Заявление на предоставление статуса беженца, если таковое имеется, рассматривается в первую очередь. В Рекомендации подробно не описаны эти процедуры, а просто указывается ссылка на соответствующие документы Совета Европы и УВКБ ООН в области процедур предоставления убежища. Положения данной документации следует применять «насколько это возможно».

В проекте квалификационной директивы вообще не рассматриваются процессуальные вопросы. **«Предложение с внесенными поправками к Директиве Совета относительно минимальных стандартов процедур государств-членов по предоставлению и аннулированию статуса беженца (СОМ 2002) 326, заключительная редакция от 18 июня 2002 г.»** просто предусматривает в ст. 3, что государство-член может принимать решение о применении положений этой директивы в отношении процедур принятия решения о предоставлении международной защиты, не связанной со статусом беженца. По мнению экспертов, это самый опасный пробел в развитии режима предоставления защиты в ЕС.

Минимальные стандарты обращения

В Рекомендации также установлены минимальные стандарты обращения. В начале текста подчеркивается, что бенефициарии вспомогательной защиты **должны иметь**

законный статус в принимающих странах. Авторы проекта рекомендации позаботились об избегании в определенных странах ситуации, когда лица, отвечающие критериям предоставления вспомогательной защиты, не защищаются, а просто «допускаются» или «игнорируются» органами государственной власти. Таким образом, в Рекомендации предлагается выдавать бенефициариям документы, подтверждающие их законный статус, и проездные документы, если у них нет доступа к таким документам, выданным в стране происхождения.

Далее в Рекомендации перечисляются основные минимальные гражданские и социальные права бенефициариев, например, право обращения в судебные и административные учреждения, право на жилплощадь, первичную медицинскую помощь, образование или профессиональную подготовку. Что касается доступа к «законным средствам существования», следует обеспечить либо доступ к социальной помощи, либо к рынку труда. По сравнению с проектом квалификационной директивы ЕС, права действительно не слишком широки. Кроме того, не предусмотрено никаких положений об обеспечении средств или программ интеграции. Тем не менее, в целом эти положения обеспечат минимальное человеческое обращение с такими лицами.

Воссоединение семьи

В вопросе воссоединения семьи Рекомендация ссылается на **Рекомендацию Комитета министров о воссоединении семьи беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, 1999 г.** Это означает, что принимающим странам следует способствовать воссоединению «основной семьи», включающей супруга(у) и находящихся на иждивении несовершеннолетних детей. Проект квалификационной директивы не рассматривает вопрос воссоединения семьи. На лиц, получивших вспомогательную защиту, не распространяется **Предложение с внесенными поправками к Директиве Совета о праве на воссоединение с семьей, СОМ (2002), 0225, заключительная редакция**¹. Политическое соглашение относительно директивы о воссоединении семьи было достигнуто Советом в феврале 2003 г.

Разрешения на проживание

Положения касательно разрешений на проживания предполагают, что «вспомогательная защита» рассматривается главным образом как механизм временной защиты более ограниченной продолжительности, чем статус беженца. В принципе, вспомогательная защита рассчитана на период существования условий, на основании которых она предоставлена. В отличие от проекта квалификационной директивы, Рекомендация не предусматривает какого-либо положения относительно типа или продолжительности разрешения на проживание, которое должно выдаваться лицам, получающим вспомогательную защиту. Только если пребывание бенефициариев продлевается вследствие продолжения действия условий, в частности, если пребывание превышает более 5 лет, принимающим государствам следует рассмотреть вопрос предоставления долгосрочного разрешения на проживание. Поскольку термин «разрешение

¹ В соответствии со статьей 3 (2), проект директивы с внесенными поправками не применяется к «гражданину третьей страны, которому разрешено проживание на территории государства-члена, исходя из вспомогательных форм защиты, предусмотренных международными обязательствами, национальным законодательством или практикой государств-членов, или который подает заявление на проживание на таком основании и ожидает решение относительно своего статуса». В принципе, в соответствии с Директивой государства-члены не обязаны воссоединять других членов семьи, кроме супругов и несовершеннолетних детей.

на долгосрочное пребывание» может по-разному трактоваться государствами-членами, в пояснительной записке указывается, что такое разрешение должно обеспечивать безопасность проживания. В некоторых странах Центральной и Восточной Европы разрешение на долгосрочное проживание необходимо продлевать ежегодно. Далее указывается, что надлежащее применение данного положения предполагает выдачу документа, который в этих странах носит название «разрешение на постоянное проживание».

В проекте квалификационной директивы (статья 21 (2)) указывается, что с момента предоставления статуса государства-члены выдают лицам, получившим вспомогательную защиту, а также сопровождающим членам их семей разрешение на проживание, действительное минимум один год.

Оценка

Принятие Рекомендации о вспомогательной защите представляет собой практическую и позитивную реакцию на ограничения понятия беженца, предусмотренные Конвенцией. Рассматривая различные правовые и фактические ситуации в государствах-членах Совета Европы, авторы проекта рекомендации столкнулись с задачей подготовки документа, позволяющего достичь консенсуса всех государств-членов. Принятый ими подход основывался главным образом на разъяснении международно-правовых обязательств как универсального, так и регионального характера, которые являются обязательными для всех государств-членов. Они также используют различные элементы уже применяемого комплекса норм «мягкого права» Совета Европы в области убежища и международной защиты. Конечно, такой прагматический подход имеет определенные неизбежные ограничения, в результате которого разработан скорее комплекс минимальных стандартов, чем представление лучшей методики работы. С другой стороны, Рекомендация – согласованный документ, в котором рассмотрены все основные аспекты вспомогательной защиты. В нем четко определено понятие, описаны бенефициарии, предложены процедуры и минимальные стандарты обращения. Таким образом, Рекомендация представляет собой первый и необходимый шаг на пути к более согласованной практике предоставления вспомогательной защиты в расширенной Европе.

III. Открытые вопросы

Поскольку Рекомендация – только первый шаг на пути к созданию режима вспомогательной защиты в расширенной Европе, ряд вопросов требует дальнейшего рассмотрения. Мне бы хотелось остановиться на трех из них, которые также имеют отношение к дискуссии в контексте ЕС. Это **стандарты обращения**, потенциальные проблемы, связанные с **единой процедурой**, а также **статусом заявителей** на предоставление вспомогательной защиты.

Надлежащий стандарт обращения с бенефициариями вспомогательной защиты

Как отмечалось выше, Рекомендация устанавливает лишь минимальные стандарты, которые значительно ниже, чем права беженцев в соответствии с Конвенцией. Проект квалификационной директивы максимально приближает статус бенефициариев вспомогательной защиты к статусу лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Тем не менее, существуют значительные различия в предоставлении меньших прав лицам, которым предоставлена вспомогательная защита, например, в

связи с доступом к рынку труда или средствам интеграции (такой доступ предполагает отсрочку на 6 месяцев или на 1 год, соответственно).

Теоретически такие различия оправдываются предположением о временном характере вспомогательной защиты. Однако критики (например, проф. Гудвин-Джилл) указывают на отсутствие эмпирических доказательств в пользу временного характера вспомогательной защиты. Такие неправительственные организации, как Европейский совет по делам беженцев и эмигрантов (ECRE) и Ассоциация практикующих юристов в области иммиграционного права (ILPA), также поддерживают необходимость обеспечения уровня прав, эквивалентного правам беженцев в соответствии с Конвенцией, ссылаясь на отсутствие каких-либо юридических или логических причин ограничивать в правах бенефициариев вспомогательной защиты. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев придерживается того же мнения, что стандарты обращения в рамках вспомогательной защиты следует по возможности уравнивать со стандартами, применяемыми в отношении беженцев согласно Конвенции, поскольку уровень прав должен основываться на потребностях.¹ Европейский Парламент, обсуждая проект квалификационной директивы в октябре 2002 г., предложил поставить бенефициариев вспомогательной защиты в равные условия с беженцами.

Оппоненты также опасаются, что дифференциация может привести к тому, что государства будут поощрять формы вспомогательной защиты путем определения категорий лиц, которые технически подпадают по действие Статьи 1A(2), вместо предоставления полного спектра прав, предусмотренных для беженцев в соответствии с Конвенцией.² Другими словами, риск дифференцированного обращения связан с тем, что заниженные стандарты в рамках вспомогательной защиты могут служить косвенным стимулом государств при выборе формы защиты также и в ущерб Конвенции о статусе беженцев как основополагающего международно-правового документа в области международной защиты.

Тем не менее, применение равных стандартов обращения в отношении обеих групп в основном не соответствуют преимущественной практике государств-членов ЕС. Лишь незначительная часть государств обращается с такими людьми как с беженцами (например, Дания, Финляндия или Швеция).

Единая процедура?

Как упоминалось выше, Рекомендация предусматривает единую процедуру рассмотрения оснований к предоставлению защиты. Заявление на статус беженца, если такое имеется, рассматривается в первую очередь. Единая процедура имеет явные преимущества. Такой поход экономичен, он ускоряет процедуры и снижает общий период с момента подачи заявления до окончательного решения о предоставлении защиты. Некоторые аналитики справедливо указывают на потенциальные риски такого подхода, которые необходимо регулировать соответствующими мерами. Например, при вынесении решения об отказе признания статуса в соответствии с Конвенцией и предоставлении вместо этого вспомогательной защиты, такое решение должно рассматриваться как отрицательное решение со всеми вытекающими из этого последствиями, то есть необходимо указывать причины отрицательного решения и предоста-

¹ Jens Vedsted-Hansen: Complementary or subsidiary protection: Offering an appropriate status without undermining refugee protection. UNHCR. Working Paper no. 52. February 2002.

² Jane McAdam, The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. UNHCR Working Paper No. 74, December 2002, p. 3.

вить заинтересованному лицу право на отдельную апелляцию. Также в законодательстве должен закрепляться правовой статус такого лица (например, если его по-прежнему следует рассматривать как искателя убежища или лицо, которому предоставлена вспомогательная защита).

Статус заявителей, минимальные стандарты приема

До сих пор проблема заявителей о вспомогательной защите контролируется, возможно, исходя из условия, что лица, получившие вспомогательные формы защиты, как правило, подают заявление на статус беженца. Однако если дополнительная защита является отдельной формой защиты, необходимо регулировать статус заявителей (статья 3(4) **Директивы Совета 2003 ЕС от 27 января 2003 г., устанавливающая минимальные стандарты приема искателей убежища**, предусматривает факультативное применение положений данной директивы в отношении лиц, подающих заявление на вспомогательные формы защиты).

IV. Будущее вспомогательной защиты

Вспомогательная защита – это статус, который динамически развивается. Исходя из объективной необходимости защиты больших групп лиц, не подпадающих под действие Конвенции о беженцах, а также необходимости снизить вторичные потоки мигрантов, будущее вспомогательной защиты заключается в ее гармонизации. В этой связи следует упомянуть принятие **Хартии основных прав ЕС**, где предусматривается (статья 19), что «никто не может быть переселен, выдворен или выдан в государство, где существует серьезный риск того, что он/она может подвергнуться смертной казне, пыткам или другому бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию».

Также представляет интерес и **проект Договора о Конституции для Европы от 18 июля 2003 г.**, поскольку в нем предусматривается создание единого режима вспомогательной защиты в ЕС.

Прежде чем обратиться к этому вопросу, мне бы хотелось пояснить общий подход к вопросу убежища, предусмотренный проектом Конституции. Конвенция предлагает упразднение подхода, основанного на трех принципах, предусмотренного Маастрихтским договором, сохраняя при этом различие по вопросам, находящимся в компетенции Сообщества, и других вопросов, например, общей внешней политики и политики безопасности. Вопросы убежища и миграции будут находиться в полной компетенции Европейского Сообщества. Законодательные акты в этих двух областях (европейские законы и европейское базовое законодательство) будут приниматься квалифицированным большинством в соответствии с процедурой совместного принятия решений с полным вовлечением Европейского Парламента в процесс законотворчества и исключительным правом инициативы со стороны Комиссии.

В Статье III-167 предусматривается, что Союз разрабатывает общую политику в области убежища и временной защиты с целью обеспечения надлежащего статуса гражданину любой третьей страны, нуждающемуся в международной защите, и применения принципа невыдворения. С этой целью европейское право или основное законодательство устанавливают меры для общеевропейской системы убежища, которая, помимо прочего, включает *«единообразный формат дополнительной защиты граждан третьей страны, которые нуждаются в международной защите без получения убежища в Европе»*. Европейское право также должно обеспечить «общие про-

цедуры» предоставления и аннулирования единого убежища или единого статуса вспомогательной защиты.

Скоро мы увидим, будут ли эти планы претворены в жизнь!

Благодарю за внимание!

Источники:

Jane McAdam, The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. UNHCR Working Paper No. 74, December 2002

Gregor Noll, Fixed definitions or framework legislation? The delimitation of subsidiary protection *ratione personae*. UNHCR. Working paper No. 55, February 2002

Jens Vedsted-Hansen, Complementary or subsidiary protection: Offering an appropriate status without undermining refugee protection. UNHCR. Working Paper No. 52. February 2002

UNHCR, Brussels, Update on the EU asylum, migration and related matters. July 2002 – June 2003.

* * *

ФОРМЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ: ИЗВЛЕЧЕНИЯ ИЗ ПРЕЦЕДЕНТНОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подготовлено Советом Европы и Секретариатом по вопросам приграничного сотрудничества, март 2004 г

Вступление

Установление и определение лиц, имеющих право на формы дополнительной защиты, носит сложный характер. В целом эта категория охватывает лиц, которые находятся за пределами своих стран и нуждаются в международной защите из-за серьезной угрозы их жизни, свободе или безопасности в стране своего происхождения вследствие вооруженного конфликта или серьезного общественного беспорядка. Эти лица не обязательно подпадают под четкое толкование определения беженца в рамках Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г. но, тем не менее, могут испытывать необходимость в международной защите и в этой связи подпадать под расширенную компетенцию Верховного комиссара ООН по делам беженцев.

Женевская конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. являются краеугольным камнем режима международной защиты беженцев. Международное право беженцев, тем не менее, представляет собой более широкую и динамическую совокупность правовых норм, которая также включает достижения смежных областей международного права, таких как права человека и международное гуманитарное право. В этой связи все большее значение приобретает роль региональных правовых инструментов, регулирующих вопросы беженцев и права человека, в развитии стандартов в области форм дополнительной защиты.

Тогда как в Африке и Латинской Америке определенные правовые инструменты, регулирующие вопросы беженцев, прямо предусматривают защиту более широкой категории лиц по сравнению с Женевской конвенцией 1951 г.¹, в других регионах, а именно в Европе, отсутствие отдельных правовых инструментов, регулирующих вопросы беженцев, способствовало разработке стандартов в области форм дополнительной защиты в двух направлениях. Во-первых, ряд стран постепенно упорядочили административные и законодательные механизмы регуляризации пребывания лиц, которые не получили официального признания в качестве беженцев, но чье возвращение невозможно или нецелесообразно по различным причинам. Во-вторых, Европейский суд по правам человека посредством создаваемого им прецедентного права разработал панъевропейские стандарты в области предоставления форм дополнительной защиты лицам, находящимся в его юрисдикции.

Несмотря на то, что Европейская конвенция по правам человека 1950 г. (ЕКПЧ) и Протоколы к ней не предусматривают права на убежище, Европейский суд по правам человека расширил круг предусмотренных Конвенцией прав путем постоянного толкования Конвенции и вынесения решений в пользу предоставления форм дополнительной защиты новым категориям заявителей. Таким образом, Суд обеспечил выяв-

¹ Конвенция ОАЕ о конкретных аспектах проблем беженцев в Африке 1969 г. и Картахенская декларация о беженцах 1984 г.

ление лиц, имеющих право на формы дополнительной защиты, исходя из их потребностей в международной защите, и надлежащее обращение с ними в соответствии с этими потребностями и правами человека.

Поскольку ст. 3 ЕКПЧ, запрещающая пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, и ст. 8, защищающая право каждого на уважение своей частной и семейной жизни, наиболее часто приводятся в Суде в отношении форм дополнительной защиты, цель настоящего документа – привести выдержки из соответствующего прецедентного права в соответствии с двумя вышеуказанными статьями, продемонстрировав, таким образом, развивающийся характер судебной практики Суда в области предоставления форм дополнительной защиты беженцам, лицам, ищущим убежища, и иностранцам. В заключение будут сформулированы некоторые предварительные выводы.

I. Извлечения из соответствующего прецедентного права Европейского суда по правам человека в отношении Статьи 3 Европейской конвенции по правам человека (ECHR) в связи со вспомогательной защитой

A. Право контроля въезда, проживания и высылки иностранцев

“Прежде всего Суд усматривает, что договаривающиеся государства имеют право, по установленному международному законодательству и при условии соблюдения своих договорных обязательств, включая Статью 3, контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев (см. решение суда по делу Мостакима от 18 февраля 1991 года, Серия А №193, стр. 19, параграф 43 и права, процитированные в нем). Кроме того, необходимо отметить, что право на политическое убежище не содержится ни в Конвенции, ни в Протоколах к ней. Это подтверждается несколькими рекомендациями Ассамблеи Совета Европы о праве убежища (см. Рекомендацию 293 (1961), Тексты решений 30-ой очередной сессии 21-28 сентября 1961 года и Рекомендацию 434 (1965 года), Ежегодник Конвенции, том 8, стр. 56-57, [1965 г.]) а также последующее решение и декларацию Комитета министров (см. Решение 67 (14), Ежегодник Конвенции, том 10, стр. 104-105 [1967 г.] и Декларацию о территориальном убежище, принятую 18 ноября 1977 года, Сборник документов, Издание 1987 года, стр. 202)”¹.

B. Применимость Статьи 3

“Резюме: решение государства-участника о выдаче беженца может привести к возникновению вопросов в связи со Статьей 3 и, следовательно, к возникновению ответственности такого государства в соответствии с Конвенцией при наличии существенных оснований полагать, что соответствующее лицо подвергается реальному риску пыток, жестокого или унижительного обращения или наказания в требующей стране. Установление такой ответственности неизбежно связано с оценкой ситуации в требующей стране по стандартам Статьи 3 Конвенции. Тем не менее, вопрос признания или установления ответственности принимающей страны не возникает ни по общему международному праву, ни в соответствии с Конвенцией, ни иным образом. Поскольку какая-либо ответственность в соответствии с Конвенцией была или может

¹Вилварайя против Соединенного Королевства. Решение от 30 октября 1991 г., Серия А, № 215, стр. 34, параграф 102.

быть понесена, такую ответственность несет выдающее Договаривающееся государство по причине принятия им мер, прямым следствием которых является, вопреки запрету, негуманное обращение с соответствующими лицами”¹.

С. Применимость к гражданам третьих стран

“Статья 1 Конвенции, предусматривающая, что “высокие договаривающиеся стороны должны обеспечить любому лицу, находящемуся в пределах их юрисдикции, права и свободы, определенные в Разделе I”, устанавливает предел, в особенности территориальный, для сферы действия Конвенции. В частности, принятое договаривающимися государствами обязательство ограничивается “обеспечением” (*reconnaotre* в тексте на французском языке) перечисленных прав и свобод для лиц, находящихся в пределах их собственной юрисдикции”².

Д. Фундаментальный характер запрета

“Статья 3 не предусматривает никаких положений для исключения, причем никакая частичная отмена таковой в соответствии со Статьей 15 во время войны или другого критического положения в государстве недопустима. Данный абсолютный запрет пыток, жестокого или унижительного обращения или наказания в соответствии с положениями Конвенции показывает, что Статья 3 охраняет одну из фундаментальных ценностей демократических обществ, образующих Совет Европы ”.³

Е. Неотносимость действий заявителя к делу

“Суд не может оставить без внимания ни ужасающий характер убийств, в которых обвиняется г-н Соеринг, ни законную и полезную роль положений о выдаче в борьбе с преступностью. Цель его высылки в Соединенные Штаты в соответствии с Договором о выдаче преступников между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами является, несомненно, законной. Вместе с тем отправка г-на Соеринга для судопроизводства в его родной стране устранила бы опасность появления скрывающегося преступника, избегающего наказания, а также риска интенсивных и длительных страданий в ожидании смертного приговора. В связи с этим при общей оценке в соответствии со Статьей 3 нужно учитывать необходимость достижения требуемого и справедливого баланса интересов и соразмерности оспариваемого решения о выдаче в данном специфическом случае, см. параграфы 89 и 104 выше”⁴.

“Запрет, предусмотренный Статьей 3 в отношении негуманного обращения, одинаково абсолютен в случаях высылки. Таким образом, всякий раз при наличии существенных оснований полагать, что определенное лицо может подвергнуться реальному риску обращения, противоречащего Статье 3 при высылке в другое государство, то обязанность договаривающегося государства оградить его или ее против такого обращения вступает в силу в случае высылки (см. вышеупомянутое решение суда по

¹Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161, 1989 г., 11 EHRR 439, параграф 91.

²Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161, 1989 г., 11 EHRR 439, параграф 86.

³Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161, 1989 г., 11 EHRR 439, параграф 88

⁴Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161, 1989 г., 11 EHRR 439 параграф 110.

делу "Вилварайя и др.", стр. 34, параграф 103). В данных обстоятельствах действия соответствующего лица, какими бы нежелательными или опасными они не являлись, не могут служить существенным соображением. Защита, предоставляемая по Статье 3, является, таким образом, более широкой, чем таковая, предоставляемая по Статьям 32 и 33 Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев (см. параграф 61 выше)"¹.

Ф. Определение положений Статьи 3

"Понятие негуманного обращения охватывает, по крайней мере, такое обращение, как преднамеренное причинение серьезных страданий, моральных или физических, которые в данной конкретной ситуации являются незаконными. Слово "пытка" часто используется для описания негуманного обращения, имеющего целью, в частности, получение информации или признания, или назначение наказания, и, в общем, является более тяжелой формой негуманного обращения. Обращение с определенным лицом или наказание такового может квалифицироваться как унижительное, если оно серьезно оскорбляет его перед другими лицами или заставляет его поступать против своего желания, своей совести"².

"Суд уже рассматривал дела, заключение по которым состояло в определении о наличии обращения, которое могло быть описано только как пытка (см. решение по делу Аксоя, процитированное выше, стр. 2279, § 64, и решение по делу Айдина, процитированное выше, стр. 1891-92, §§ 83-84 и 86). Однако, отдавая должное тому факту, что Конвенция является "живым документом, подлежащим интерпретации в свете современных условий" (см., среди прочих источников, следующие решения: Тайрер против Соединенного Королевства, от 25 апреля 1978 года, Серия А №26, стр. 15-16 § 31; решение по делу Соеринга, процитированное выше, стр. 40, § 102; и Лойзидоу против Турции, от 23 марта 1995 года, Серия А №310, стр. 26-27, § 71), Суд считает, что некоторые действия, классифицировавшиеся в прошлом как "жестокое и унижительное обращение", в отличие от "пыток", могли бы классифицироваться иным образом в будущем. Суд придерживается того мнения, что все более высокие стандарты, устанавливаемые в сфере защиты прав человека и фундаментальных свобод, соответственно и неизбежно требуют большей твердости в оценке нарушений фундаментальных ценностей демократического общества"³.

Г. Зависимость оценки нарушения минимального уровня тяжести от обстоятельства дела

"Как было подчеркнуто Комиссией, унижительное обращение должно достигать минимального уровня тяжести, если оно находится в пределах предмета Статьи 3. Оценка такого минимума является, естественным образом, относительной; она зависит от всех обстоятельств дела, в частности продолжительности обращения, его физического или морального воздействия, и, в некоторых случаях, пола, возраста и состояния здоровья жертвы и т.п."⁴

¹Чahal против Соединенного Королевства. Решение от 15 ноября 1996 года, (1997 г.), 23 EHRR 413, параграф 80.

²Судебный отчет Греции от 5 ноября 1969 г., (1969 г.) Ежегодник 12, 186-510, параграф 186.

³Сельмуни против Франции. Решение от 28 июля 1999 года, (2000 г.), 29 EHRR 403, параграф 101.

⁴Ирландия против Соединенного Королевства. Решение от 18 января 1978 года. (1979-80 гг.) 2 EHRR 25, параграф 162.

“По мнению суда, для квалификации наказания как “унизительного” и составляющего нарушение Статьи 3, оскорбление или унижение должны достигать определенного уровня и должны в любом случае отличаться от обычного элемента оскорбления, упомянутого в предыдущем подпараграфе. Соответствующая оценка является, естественным образом, относительной: она зависит от всех обстоятельств дела и, в частности, от характера и контекста самого наказания, а также способа и метода его исполнения”¹.

“Суд соглашается с серьезностью медицинского состояния заявителя. Вместе с тем, отдавая должное высоким граничным требованиям, установленным Статьей 3, в особенности, если дело не касается непосредственной ответственности договаривающегося государства за нанесение вреда, Суд не усматривает достаточно обоснованного риска в том отношении, что высылка заявителя в данных обстоятельствах может противоречить стандартам Статьи 3. Данное дело не связано с исключительными обстоятельствами дела *Д. против Соединенного Королевства*, процитированного выше, в котором истец находился в последней стадии смертельной болезни (СПИД) и не имел перспектив медицинского обслуживания или поддержки семьи после высылки с о. Сент-Китс”².

Н. Предмет действия Статьи 3

Принцип

“Необходимо признать, что данный принцип до сего времени применялся Судом в контекстах, при которых любая из запрещенных форм обращения с отдельными лицами возникала из преднамеренных действий органов государственной власти принимающей страны или преднамеренных действий негосударственных органов такой страны, органы власти которой не имели возможности обеспечить такому лицу соответствующую защиту (см., например, решение суда по делу Ахмеда, в процитированном месте, стр. 2207, параграф 44).

Кроме указанных ситуаций, с учетом фундаментальной важности Статьи 3 в Системе Конвенции, Суд должен оставлять за собой право на достаточную гибкость для обеспечения применения указанной Статьи в других возможных контекстах. Таким образом, Суд не усматривает препятствий к тщательному рассмотрению претензии истца в соответствии со Статьей 3, если источником риска запрещенного обращения в принимающей стране являются факторы, которые не могут вводить в действие, прямо или косвенно, ответственность органов государственной власти указанной страны или которые сами по себе не нарушают стандартов указанной Статьи. Таким образом, ограничение применения Статьи 3 может подорвать абсолютный характер его защиты. В любых таких контекстах, тем не менее, Суд должен подвергнуть все обстоятельства дела строгому рассмотрению, в частности личное положение истца в высылающем государстве”³.

¹Тайрер против Соединенного Королевства. Решение от 25 апреля 1978 года, (1980 г.) 2 EHRR 1, параграф 30.

²Бенсаид против Соединенного Королевства. Решение от 6 февраля 2001 г., (2001 г.), 33 EHRR 205, параграф 40.

³HLR против Франции. Решение от 29 апреля 1997 года, (1998 г.), 26 EHRR 29, параграф 49.

Риск подвергнуться ожиданию смертного приговора

"В связи с этим заключение Суда состоит в том, что вероятность явления "ожидание смертного приговора истцом", являющегося предметом опасений, было признано фактором, приводящим ко вступлению в действие Статьи 3"¹.

"Вместе с тем, по мнению Суда, с учетом весьма длительного периода времени в ожидании смертного приговора в таких чрезвычайных условиях постоянно присутствующих и увеличивающихся страданий в ожидании исполнения смертного приговора, а также личных обстоятельств истца, с особенности его возраста и психического состояния во время правонарушения, выдача истца в Соединенные Штаты может подвергнуть его реальному риску обращения, выходящего за пределы граничных требований, установленных Статьей 3"².

Противоправные элементы среди сотрудников полиции

"Суду были представлены убедительные доказательства, подтвержденные материалами множества различных объективных источников в отношении того, что, по крайней мере до середины 1994 года, определенные элементы среди сотрудников Полиции Пенджаба имели обыкновение действовать без соблюдения прав человека в отношении подозреваемых сикхских боевиков и вполне могли преследовать разыскиваемых ими лиц в районах Индии далеко за пределами Пенджаба"³.

"Несмотря на то, что Суд не сомневается в добросовестности Индийского Правительства в отношении обеспечения гарантий, упомянутых выше (параграф 92), может оказаться, что, несмотря на усилия указанного Правительства, Национальной комиссии по правам человека (NHRC) и судов Индии по проведению реформы, нарушения прав человека некоторыми сотрудниками сил безопасности в Пенджабе и иных районах Индии является стойкой и постоянной проблемой (см. параграф 104 выше).

С данной точки зрения Суду не были представлены убедительные доказательства в том отношении, что указанные выше меры могут обеспечить г-ну Чахалу адекватные гарантии безопасности"⁴.

"По всем причинам, указанным выше, в частности доказанной причастности полиции Пенджаба к убийствам и похищениям за пределами их Штата и утверждений о серьезных нарушениях прав человека, которые продолжают выдвигаться в отношении сотрудников сил безопасности Индии в других местах, Суд находит обоснованным наличие реального риска в том отношении, что г-н Чахал может подвергнуться обращению, противоречащему Статье 3, при его возвращении в Индию"⁵.

¹Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161, 1989 г., 11 EHRR 439, параграф 99.

²Соеринг против Соединенного Королевства. Решение от 7 июля 1989 г. Серия А, № 161 1989 г. 11 EHRR 439 параграф 111

³Чахал против Соединенного Королевства. Решение от 15 ноября 1996 года, (1997 г.), 23 EHRR 413, параграф 100.

⁴Чахал против Соединенного Королевства. Решение от 15 ноября 1996 года, (1997 г.), 23 EHRR 413, параграф 105.

⁵Чахал против Соединенного Королевства. Решение от 15 ноября 1996 года. (1997 г.), 23 EHRR 413, параграф 107

Гражданская война

“В своем отчете от 5 июля 1995 года Комиссия отметила, что ситуация в Сомали едва ли изменилась с 1992 года. Страна все еще находится в состоянии гражданской войны при непрерывной борьбе многих кланов между собой за контроль над страной. Нет никаких признаков того, что опасности, которым истец мог бы подвергнуться в 1992 году, уже не существуют или что какой-либо орган государственной власти мог бы иметь возможность защитить истца”¹.

Риск проявлений негуманного обращения с частными лицами

“В связи с абсолютным характером гарантируемого права Суд не исключает возможности, что Статья 3 Конвенции может также применяться, если опасность исходит от лиц или групп лиц, не являющихся государственными должностными лицами. Однако необходимо показать, что риск является реальным, а также что органы власти принимающего государства не имеют возможности устранить риск путем обеспечения соответствующей защиты”².

Отсутствие медицинских учреждений:

“Непредвиденное изъятие из таковых учреждений повлекут за собой самые драматические последствия для него (г-на Д.). Без сомнения, высылка ускорит его смерть. Существует серьезная опасность того, что бедственное положение, ожидающее его на о. Сент-Китс, дополнительно уменьшит его и без того ограниченную продолжительность жизни и подвергнет его острым моральным и физическим страданиям. Любое медицинское лечение, которое он мог бы надеяться пройти на о. Сент-Китс, не сможет бороться с инфекциями, воздействию которых он может подвергнуться в связи с отсутствием убежища и надлежащей диеты, а также подверженность воздействию проблем здравоохранения и санитарии, с которыми сталкивается население о. Сент-Китс (см. параграф 32 выше). Несмотря на возможное присутствие на о. Сент-Китс двоюродного брата (см. параграф 18 выше), не было приведено никаких доказательств того, что данное лицо может иметь намерение или возможность удовлетворять потребности неизлечимо больного человека. Также нет доказательств какой-либо другой формы моральной или социальной поддержки. При этом не было показано, будет ли предоставлено истцу койко-место в какой-либо больнице на острове, которая по данным Правительства, предоставляет обслуживание для больных СПИ-Дом (см. параграф 17 выше).

С учетом таких исключительных обстоятельств и принимая во внимание критическую стадию, в которой в настоящее время находится смертельная болезнь истца, исполнение решение о его высылке на о. Сент-Китс будет расценено как негуманное обращение государства-ответчика в нарушение Статьи 3”³.

¹Ахмед против Австрии. Решение от 17 декабря 1996 года. (1997 г.), 24 EHRR 278, параграф 44.

²HLR против Франции. Решение от 29 апреля 1997 года, (1998 г.), 26 EHRR 29, параграф 40.

³Д. против Соединенного Королевства. Решение от 2 мая 1997 года, (1997 г.), 24 EHRR 423, параграф 52 и 53.

I. Определенные дела лиц, ищущих убежища

Применение данной судебной практики к лицам, ищущим убежища

Несмотря на то, что данный случай касается изгнания, а не решения о выдаче, Суд считает, что вышеупомянутый принцип также применяется к решениям об изгнании и, тем более, к случаям фактической высылки¹.

Материалы, подлежащие рассмотрению

"При определении наличия существенных оснований предполагать существование реального риска обращения, противоречащего Статье 3, Суд должен оценить вопрос в свете всех предоставленных ему материалов или, при необходимости, материалов, полученных по собственной инициативе (*proprio motu*) (см. решение суда по делу "Ирландия против Соединенного Королевства" от 18 января 1978 года, Серия А №25, стр. 64, § 160).

Поскольку характер ответственности договаривающихся государств в соответствии со Статьей 3 в случаях такого рода заключается в действиях, подвергающих определенное лицо риску унижительного обращения, существование риска должно оцениваться прежде всего в отношении фактов, которые были известны или должны были быть известными договаривающемуся государству во время высылки; Суду не возбраняется, тем не менее, рассматривать информацию, которая стала известна после высылки, что может оказаться полезным для подтверждения или опровержения оценки, осуществленной договаривающейся стороной, обоснованности или иных характеристик опасений заявителя"²

Дата для оценки риска

"Из соображений, изложенных выше в параграфе 74, следует, что в связи с жалобой истца в соответствии со Статьей 3 критическим вопросом является обоснованность существования реального риска в том отношении, что г-н Чахал при его высылке может подвергнуться обращению, запрещенному указанной Статьей. Поскольку г-н Чахал еще не был выслан, момент рассмотрения данного дела Судом приобретает особую важность. Следовательно, несмотря на то, что первоначальное положение представляет интерес постольку, поскольку оно может пролить свет на текущую ситуацию и её вероятное развитие, условия, существующие в настоящее время, приобретают решающее значение"³.

Предыдущее признание статуса беженца

"Истец утверждал, что в случае высылки в Сомали он может определенно подвергнуться там обращению, запрещенному Статьей 3 Конвенции, предусматривающей:

"Никто не должен подвергаться пыткам, жестокому, унижительному обращению или наказанию".

Предоставив ему статус беженца 15 мая 1992 года, органы власти Австрии, по его заявлению, признали существование указанного риска. В соответствии с последними новостями ситуация в Сомали с тех пор существенно не изменилась. Страна все еще

¹Круз Варас против Швеции. Решение от 20 марта 1991 года, (1992 г.), 14 EHRR 1, параграф 74.

²Круз Варас против Швеции. Решение от 20 марта 1991 года, (1992 г.), 14 EHRR 1, параграф 75 и 76.

³Чахал против Соединенного Королевства. Решение от 15 ноября 1996 года, (1997 г.), 23 EHRR 413, параграф 86.

является театром братоубийственной войны между конкурирующими кланами. Он непосредственно все еще подозревается в принадлежности к одному из таковых, Со-единенному конгрессу Сомали (USC), и, на этом основании, все еще подвергается риску преследования в стране. Потеря им статуса беженца была вызвана лишь его осуждением в уголовном порядке; однако предполагаемая серьезность правонарушения, совершенного определенным лицом, не была достаточной для оправдания его подверженности риску для жизни".¹

Предыдущий отказ в статусе беженца на процедурных основаниях

"Суду не были представлены убедительные доказательства в том отношении, что органы власти государства-ответчика произвели все соответствующие оценки претензии истицы, включая ее доказательность. Может оказаться, что невыполнение истцом требования регистрации в течение пяти дней в соответствии с Положением об убежище 1994 года лишало её какого-либо рассмотрения фактических оснований её опасений в связи с высылкой в Иран (см. параграф 16 выше). По мнению суда, автоматическое и механическое применение такого короткого срока для подачи заявления о предоставлении убежища должно рассматриваться как противоречащее фундаментальному значению понятия " защита", воплощенному в Статье 3 Конвенции. Представительству УВКБ ООН довелось провести опрос истицы об основаниях ее заявления о предоставлении убежища и оценить риск, которому она может подвергнуться в свете характера правонарушения, в котором ее обвиняли. Административный суд Анкары, по ее заявлению о пересмотре судебного решения, ограничился вопросом формальной законности высылки заявительницы, а не более важным вопросом сущности ее опасений, даже притом, что на данном этапе истицу должны были рассматривать как имеющую более доказательные претензии, чем в случае ее возможной подверженности риску при высылке в страну ее происхождения.

Суд, со своей стороны, обязан придавать должное значение заключению УВКБ ООН о том, что требование истицы об осуществлении своей собственной оценки риска, которому истица может подвергнуться в случае её высылки. В этой связи необходимо отметить, что УВКБ ООН опросило истицу и имело возможность проверить обоснованность ее опасений и достоверность её показаний об уголовном деле, возбужденном против нее в Иране по причине совершенного ей прелюбодеяния. Далее, необходимо отметить, что Правительство не оспаривало заявлений истицы, основанных на данных организации "Международная амнистия" относительно наказания, установленного для женщин, признанных виновными в прелюбодеянии (см. параграф 34 выше). С учетом того факта, что для оценки риска, которому подвергается истица, является особенно важным момент рассмотрения дела Судом (см. решение по делу Чахала, процитированное выше, стр. 1856, § 86), Суду не были предоставлены убедительные доказательства в том отношении, что ситуация в стране происхождения истицы изменилась к лучшему в такой степени, что виновность в супружеской неверности уже не считается преступным нарушением мусульманского права. Суд подвергнул правовому рассмотрению текущую ситуацию в Иране с учетом того, что наказание побитием камнями за прелюбодеяние все еще предусматривается существующим законодательством и может быть введено в действие органами власти (см. параграфы 31-32 выше)".²

¹Ахмед против Австрии. Решение от 17 декабря 1996 года, (1997 г.), 24 EHRR 278, параграф 35.

²Джабари против Турции. Решение от 11 июля 2000 года, параграфы 40 и 41.

Предыдущий отказ в статусе беженца после действительного рассмотрения фактов

«Суд продолжает напоминать, что его проверка существования настоящего риска плохого обращения должна обязательно быть тщательной, учитывая абсолютный характер Статьи 3 (см. вышеупомянутое Решение Суда по делу Чахал, стр. 1859, § 96). В этой связи было отмечено, что государственные органы Германии рассмотрели все аргументы, предоставленные Заявителями во время административного судебного рассмотрения, а также приняли во внимание ситуацию в принимающей стране как в прошлом, так и в настоящем. Суд также отметил, что федеральный орган по вопросам беженцев установил, что информация, предоставленная Заявителями, относительно событий, которые заставили их покинуть Турцию, не является надежной, а также высказал серьезные сомнения относительно достоверности этой информации в целом. Кроме того, Федеральный орган по вопросам беженцев внимательно оценил доказательства, предоставленные Заявителями на поддержание повторного заявления о предоставлении убежища. Суд также отметил, что по делу Заявителей проходило три разных процедуры рассмотрения дела в судах Германии. Они внимательно оценили доказательства, направленные Заявителями на поддержание их заявления о предоставлении убежища. Суд также отметил, что, согласно общему правилу, оценка фактов и доказательств является неотъемлемой частью процедуры рассмотрения дел в национальных судах и не может быть пересмотрена Судом, кроме тех случаев, когда есть информация, что национальным судом было принято несправедливое или необоснованное решение на основании предоставленных фактов. Однако ничего в этом деле не указывает на то, что оценка доказательств была необоснованной.

Учитывая вышеизложенные основания, а также изучив аргументы и материалы, предоставленные Заявителями, Суд пришел к заключению, что Заявители не предоставили весомых оснований того, что в случае возвращения в Турцию они могут быть подвержены риску обращения, предусмотренного Статьей 3. В особенности нет оснований полагать, что они могут подвергаться преследованию или угрозам со стороны представителей Службы безопасности Турции в западной ее части. Из этого следует, что жалоба не имеет весомых оснований согласно статье 35 пар.3 Конвенции, а значит, Заявителям следует отказать на основании статьи 35 пар. 4." ¹

Тем не менее, этот факт не исключает возможности предоставления защиты согласно Статье 3, к примеру: дело Чахал против Объединенного Королевства или дело Хилал против Объединенного Королевства.

Проблемы, возникающие согласно Статье 3 в связи с применением Дублинской Конвенции

«Суд считает, что в этом деле не прямое переселение в промежуточную страну, которая также является участником Конвенции, не исключает обязанности Соединенного Королевства увериться в том, что в результате решения о выдворении Заявитель не будет подвергаться обращению, запрещенному Статьей 3 Конвенции. Соединенное Королевство также не может автоматически ссылаться на меры, предусмотренные в рамках Дублинской Конвенции относительно передачи ответственности рассмотрения заявлений о предоставлении убежища между европейскими государствами. Государства, где присутствуют международные организации или которым, согласно (*mutatis mutandis*) международным соглашениям, предписано сотрудничество в оп-

¹ Дамла и другие против Германии, Решение от 26 октября 2000 г.

ределенных сферах деятельности, могут быть вовлечены в сферу защиты фундаментальных прав. Было бы несовместимым с принципами и целями Конвенции, если бы государства-участники данного соглашения практически освободились от ответственности по Конвенции в отношении к сфере деятельности, которая затрагивается такой передачей (к примеру Уайт и Кеннеди против Германии, Решение от 18 февраля 1999 года, Сборник судебных решений 1999, пар. 67). Суд ссылается на комментарии УВКБ ООН относительно того, что, хотя Дублинская Конвенция утверждает похвальные цели, ее эффективность может быть размыта на практике различными подходами, утвержденными в государствах-участниках относительно объема предоставляемой защиты. Суды Англии высказали такое же беспокойство в процессе пересмотра решений Государственного секретариата по вопросам переселения искателей убежища в якобы безопасные третьи страны (см. Национальный закон и прецеденты Соединенного Королевства)».¹

Выдворение в страну-участницу Соглашения

«Более того, Суд обращает внимание на тот факт, что это дело касается выдворения в страну-участницу Европейской Конвенции по правам человека, которая взяла на себя обеспечение выполнения основных прав (см. К.Ф. против Нидерландов, ном. 12543/86 (дек.) 2 декабря 1986, DR 51, стр.272; Попеску и Куку против Франции № 28152-3/95 (дек.) 11 сентября 1995, не содержится в сборниках судебных решений).

Суд пришел к заключению, что Заявитель не предоставил в своем деле существенных оснований того, что он может быть подвержен реальному риску обращения, запрещенному Статьей 3».²

II. Извлечения из соответствующего прецедентного права Европейского суда по правам человека касательно ст. 8 ЕКПЧ в связи с формами дополнительной защиты

A. Определение частной жизни

«Суд не считает возможным или необходимым пытаться дать исчерпывающее определение понятия «частная жизнь». Однако слишком ограничено лимитировать понятие «внутренним кругом», в котором индивид может жить своей собственной частной жизнью по своему выбору, и полностью исключить из этого понятия внешний мир, не входящий в этот круг. Уважение частной жизни должно также включать в определенной степени право устанавливать и развивать отношения с другими людьми».³

«... Частная жизнь – [это] понятие, охватывающее физическую и моральную целостность человека, включая его сексуальную жизнь».⁴

Профессиональная и частная жизнь

«Представляется, что... нет какой-либо принципиальной причины полагать, почему следует принимать во внимание такое понимание понятия «частной жизни» для исключения деятельности профессионального или делового характера, поскольку в течение своей

¹ Т.И. против Объединенного Королевства, Решение от 7 Марта 2000.

² Томик против Объединенного Королевства, Решение от 14 октября 2003.

³ Немец против Германии, А.251В (1992) 16 EHRR 97, п. 29.

⁴ Х и У против Нидерландов, А191 (1985) 8 EHRR 235, п. 22.

трудовой жизни большинство людей имеют существенную, если не самую большую, возможность развивать отношения с внешним миром». Такая точка зрения подтверждается фактом, что... не всегда возможно четко определить, какая деятельность индивида образует часть его профессиональной или деловой жизни, а какая нет. Поэтому главным образом в случае свободной профессии работа индивида при таких условиях может образовывать часть и элемент его жизни в той степени, в которой становится невозможным определить, в каком качестве он действует в определенный момент времени».¹

Дом и частная жизнь

«В отношении слова «дом», упоминаемом в англоязычном тексте ст. 8, Суд обращает внимание на то, что в некоторых договаривающихся государствах ... его значение распространяется на служебные помещения. Более того, такое толкование полностью сопоставимо с текстом на французском языке, поскольку слово «*domicile*» имеет более широкую коннотацию, в отличие от слова «дом», и может распространяться, например, на личный служебный офис.

При таких условиях также не всегда возможно выделить четкие различия, поскольку деятельность, относящаяся к профессии или бизнесу, можно успешно вести из частного жилища, а не относящаяся к ним деятельность – из офиса или служебных помещений. Таким образом, узкое толкование слов «дом» и «*domicile*» может привести к такому же риску неравного обращения, как и узкое толкование понятия «частная жизнь».

В более общем смысле толкование слов «частная жизнь» и «дом» как охватывающих определенную профессиональную и деловую деятельность будет соответствовать необходимому предмету и цели ст. 8, а именно защите индивида от произвольного вмешательства со стороны органов государственной власти (см., например, решение по делу *Меркса против Бельгии* от 13 июня 1979 г., серия А, № 31, стр. 15, п. 31). Такое толкование не будет несправедливо ограничивать договаривающие государства, поскольку за ними сохраняется право «вмешательства» в пределах, предусмотренных п. 2 ст. 8; такое право могло бы повлечь более серьезные последствия в случаях, когда затрагивается профессиональная или деловая деятельность либо служебные помещения, которые в противном случае имели бы место».²

В. Определение семейной жизни

«Суд напоминает, что понятие «семейная жизнь» в ст. 8 не ограничивается исключительно семьями, основанными на браке, а может охватывать другие фактические отношения (см. решение по делу *Меркса против Бельгии* от 13 июня 1979 г., серия А № 31, стр. 14, п. 31; решение по делу *Киджен против Ирландии* от 26 мая 1994 г., серия А № 290, стр. 17, п. 44; а также решение по делу *Кроон против Нидерландов* от 27 октября 1994 г., серия А № 297-С, стр. 55-56, п. 30). При определении, можно ли отношения считать равнозначными «семейной жизни», могут иметь существенное значение ряд факторов, например: имеет ли место совместное проживание пары; какова продолжительность их отношений; продемонстрировали ли они приверженность друг другу путем совместного воспитания детей или любым другим способом».³

«Хотя, как правило, требованием к таким отношениям может выступать совместное проживание, прочие факторы также могут служить доказательством достаточного по-

¹ Немец против Германии, там же, п. 29.

² Там же, параграфы 30-31.

³ Х, У и Z против Соединенного Королевства, 1997-II 619 (1997) 24 EHRR 143, п. 36.

стоянства отношений для создания фактических «семейных уз», что и имело место в данном деле, поскольку с 1987 г. у г-жи Кроон и г-на Зерроука родилось четверо детей.

По мнению Суда, «уважение» к «семейной жизни» требует превалирования биологической и социальной действительности над правовой презумпцией, которая, как показывает данное дело, пренебрегает как установленным фактом, так и желаниями заинтересованных лиц, не принося пользу никому из них. Таким образом, Суд заключает, что, даже имея отношение к допустимому пределу оценки, возложенному на Государство, Нидерландам не удалось гарантировать заявителям «уважение» к их семейной жизни, на которую они имеют право согласно Конвенции». ¹

«Обоюдная радость матери/отца и ребенка от общения друг с другом является основополагающим элементом семейной жизни». ²

Законные и незаконные семьи

«Суд соглашается с установленным Комиссией прецедентом в переломном моменте, а именно в том, что ст. 8 не проводит различий между «законной» и «незаконной семьей». Такое различие не совместимо со словом «каждый», что и подтверждается ст. 14, которая запрещает при осуществлении оберегаемых Конвенцией прав и свобод дискриминацию по причине рождения. В дополнение к этому Суд отмечает, что Комитет министров Совета Европы рассматривает одинокую женщину и ее ребенка как одну из форм семьи наравне с другими (Резолюция (70) 15 от 15 мая 1970 г. о социальной защите незамужних матерей и их детей, п. 1 – 10, п. II-5 и т.д.)». ³

С. Защита личных данных

«...Защита личных данных, не в самую последнюю очередь и медицинских, имеет принципиальное значение для реализации права каждого на уважение своей частной и семейной жизни, гарантированной ст. 8 Конвенции. Уважение конфиденциальности данных о состоянии здоровья является жизненно важным принципом в правовых системах всех договаривающихся государств Конвенции. Это имеет ключевое значение не только для уважения частной жизни пациента, но и для сохранения его конфиденциальности в медицинской профессии и системе здравоохранения в целом.

Без такой защиты лица, нуждающиеся в медицинской помощи, могут воздерживаться от разглашения информации личного или интимного характера, которая может быть необходима для получения надлежащего лечения, а также воздерживаться от поиска такой помощи, подвергая риску, таким образом, свое собственное здоровье, а в случаях инфекционных заболеваний – здоровье общества.

... В то же время Суд признает, что интересы пациента и общества в целом в защите конфиденциальности медицинских данных могут отступать на задний план перед интересом в расследовании и судебном преследовании преступления, а также при обеспечении гласности судебного разбирательства». ⁴

¹ Кроон против Нидерландов, А. 297-С (1994) 19 EHRR 262, п. 30 и 40.

² W против Соединенного Королевства, А.121-А (1987) 10 EHRR 29, п. 59.

³ Меркс против Бельгии, А31 (1979) 10 EHRR 330, п. 31.

⁴ Z против Финляндии, (1997) 25 EHRR 371, 1997-I 323, п. 95-97.

D. Позитивное обязательство государств «уважать» права каждого согласно ст. 8 (1)

«Суд отмечает, что хотя, прежде всего, цель ст. 8 – защита каждого от произвольного вмешательства со стороны органов государственной власти, она вовсе не вынуждает государство воздерживаться от такого вмешательства: в дополнение к этому, главным образом негативному, обязательству необходимо существование позитивного обязательства, присущего эффективному обеспечению уважения частной или семейной жизни. Эти обязательства могут охватывать принятие мер, предназначенных для гарантии уважения частной жизни даже в сфере отношений индивидов между собой».¹

«... Понятие «уважение» четко не определено, особенно в отношении позитивных обязательств, связанных с данным понятием: в отношении разнообразных практик и ситуаций, происходящих в договаривающихся государствах, требования к понятию будут существенно различаться в зависимости от конкретного дела. При определении, существует ли позитивное обязательство, необходимо обращать внимание на справедливый баланс, которое необходимо достичь между всеобщим интересом общества и интересами индивида; поиск такого баланса свойственен всей Конвенции (см. решение по делу ... *Риса*, стр. 15:37 и решение по делу ... *Косси*, стр. 15:37), (п. 52)».²

Позитивное обязательство обеспечить контакт между разведенным родителем и его детьми

«Прецедентное право Суда последовательно придерживается того, что ст. 8 включает право родителя обеспечивать принятие мер для воссоединения со своим ребенком, а также обязательство национальных властей принимать такие меры. Это относится не только к делам, рассматривающим обязательную передачу детей под опеку государства и обеспечение реализации мер по их воспитанию (см., помимо прочего, решение по делу *Олссон против Швеции* (№2) от 27 ноября 1992 г., серия А № 250, стр. 35-36, п. 90), но и к делам, где споры о контакте и проживании в отношении детей возникают между родителями и/или другими членами семьи детей (например, решение по делу *Хокканен против Финляндии* от 23 сентября 1994 г., серия А № 299, стр. 20, п. 55)».³

E. Вмешательство, «необходимое в демократическом обществе»

«Вмешательство будет рассматриваться как «необходимое в демократическом обществе» для законной цели, если оно отвечает настоятельной социальной необходимости и, в частности, соизмеримо с преследуемой законной целью (см. решение по делу *Норриса*... стр. 8, п. 41). Принимая во внимание рассматриваемый в данном деле вопрос, Суд подчеркнул связь между понятием «необходимость» и понятием «демократическое общество», критерии которого включают плюрализм, терпимость и широкий кругозор (см. решение по делу *Объединения демократических солдат Австрии и Губи...*, как указано выше, стр. 17, п. 36 и решение по делу *Даджеона* ..., стр. 21, п. 53).

Суд признает, что на национальные власти возложена обязанность первоначальной оценки необходимости, однако заключительная оценка релевантности и достаточности приведенных причин для вмешательства находится в компетенции Суда. Допустимый предел оценки является открытым для договаривающихся государств в кон-

¹ X и Y против Нидерландов, A91 (1985) 8 EHRR 235, п. 23.

² Шеффилд и Хоршем против Соединенного Королевства, (1998) 27 EHRR 163, 1998-V.

³ Глейзер против Соединенного Королевства, (2000) 3 ECR 193, п. 65.

тексте этой оценки, которая различается в зависимости от характера подлежащей ограничению деятельности и целей, которые преследуются такими ограничениями (см. решение по делу *Даджеона...*, стр. 21 и 23, п. 52 и 59).

Таким образом, когда релевантные ограничения касаются самой интимной части частной жизни индивида, должны существовать особенно серьезные причины, прежде чем такие вмешательства будут удовлетворять требования ст. 8 §2 Конвенции (см. решение по делу *Даджеона...*, стр. 21, п. 52)».¹

«Один из принципов, лежащий в основе Конвенции, – норма права, которая предусматривает, что вмешательство властей в права индивида подлежит эффективному контролю (см., помимо прочего, дело *Класса против Германии*, А28 (1978)). В особенности это проявляется в случае, когда, как и в данном деле, закон предоставляет исполнительной власти широкие дискреционные полномочия, применение которых является вопросом практики и подлежит изменению, но не парламентскому рассмотрению.

Однако Суд не истолковывает выражение «в соответствии с законом» как означающее, что меры безопасности должны бережно охраняться самим текстом, предусматривающим наложение ограничений».²

«[Обзор Суда] не ограничивается установлением, воспользовалось ли государство-ответчик свободой действий разумно, осторожно и добросовестно (см., помимо прочего, решение по делу *«Санди Таймз»*, А30). Во-вторых, Суд, осуществляя свою наблюдательную функцию, не может ограничиваться рассмотрением оспариваемого решения обособленно, а должен рассматривать его в свете дела в целом; он должен определить, являются ли причины, представленные для оправдания рассматриваемого вмешательства «релевантными и достаточными» (см., помимо прочих полномочий *mutatis mutandis*, решение по делу *Линджерса*, А. 103)».³

Г. Особые случаи иностранцев

Применение данной судебной практики к иностранцам

«Гарантируя право на уважение семейной жизни, ст. 8 «предусматривает существование семьи». Однако это не означает, что вся предполагаемая семейная жизнь полностью выходит за ее рамки. Чтобы не означало слово «семья», оно должно, по меньшей мере, включать отношения, возникающие из законного и истинного брака, например, такого, который был заключен г-ном и г-жой Абдулазиз и г-ном и г-жой Балкандали. ...Г-н и г-жа Кейбелс совершили обряд бракосочетания, и представленное Суду доказательство подтверждает, что они считают себя супругами и искренне желают жить совместно и вести нормальную семейную жизнь, что впоследствии они и сделали. При таких обстоятельствах преданные отношения, установленные таким образом, были достаточным основанием для применения ст. 8».⁴

¹ Смит и Грейди против Соединенного Королевства, (1999) 29 EHRR 493, п. 87-89.

² «Санди Таймз» против Соединенного Королевства, А30 (1979), п. 90.

³ Олссон против Швеции, А.130 (1988) 11 EHRR 259, п. 68.

⁴ Абдулазиз, Кейбелз и Балкандали против Соединенного Королевства, А30 (1979), п. 90.

Отношение между разведенным родителем и его ребенком

«[Суд] не рассматривает совместное проживание как необходимое условие семейной жизни между родителями и несовершеннолетними детьми. Он отметил, что отношения, установленные между супругами законным и подлинным браком (таким как брак, заключенный г-ном и г-жой Беррехеб), необходимо расценивать как «семейную жизнь» (см. дело *Абдулазиз против Соединенного Королевства*, А94 (1985)). Он исходит из понятия семьи, на котором основывается ст. 8, предусматривающая, что ребенок, родившийся в таком союзе, является *ipso jure* частью таких отношений; поэтому с момента рождения ребенка и в силу самого этого факта между ним и его родителями существует связь, равносильная «семейной жизни», даже если родители в тот момент не проживали совместно. Последующие события, конечно, могут разрушить такие узы, однако такой результат не имел место в настоящем деле... Г-н Беррехеб виделся со своей дочерью четыре раза в неделю, ... частота и регулярность его встреч с ней доказывают, что он очень ценил их. Следовательно, нельзя отстаивать мнение о том, что узы «семейной жизни» между ними были разорваны».¹

Депортация, «ненужная в демократическом обществе»

«Г-н Мустаким проживал в Бельгии, где жили его родители и семеро его братьев и сестер. Он никогда не разрывал с ними своих отношений. Оспариваемая мера стала следствием того, что его разлучили с ними более чем на пять лет, хотя он и пытался поддерживать с ними отношения путем переписки. Таким образом, со стороны органов государственной власти имело место нарушение права на уважение семейной жизни, гарантируемое п. 1 ст. 8.

Суд не может недооценивать обеспокоенность договаривающихся государств поддерживать общественный порядок, в частности, при осуществлении этого права как уже установившегося международного права с соблюдением своих договорных обязательств по контролю за въездом, проживанием и высылкой иностранцев... Совершенные в Бельгии преступления, в которых подозревался г-н Мустаким, имеют ряд особенностей. Все они относятся к периоду, когда заявитель был подростком... Более того, в момент вынесения распоряжения о депортации все близкие родственники заявителя... долгое время проживали в Лидже... Сам г-н Мустаким был младше двух лет, когда прибыл в Бельгию. С того момента он проживал в Бельгии приблизительно двадцать лет вместе со своей семьей или недалеко от нее. Он возвращался в Марокко только дважды на праздники. Среднее образование он получил на французском языке. Его семейная жизнь была серьезно подорвана мерой, принятой против него, которую Консультативный комитет по делам иностранцев счел «нецелесообразной». Принимая во внимание различные обстоятельства, приведенные выше, становится ясно, что когда речь идет о вопросе семейной жизни заявителя, не достигается надлежащего равновесия между затронутыми интересами, а примененные меры, таким образом, являются нецелесообразными для преследуемой законной цели».²

Депортация, «необходимая в демократическом обществе»

«[Этот вопрос] должен определяться Судом в свете позиции, когда распоряжение о высылке приобрело окончательный характер... Это означает, что в начале 1989 г. ... г-н Эль-Буджаиди не мог, таким образом, поддерживать отношения с г-жой М. и знать

¹ Беррехеб против Нидерландов, А138 (1988) 11 ECRR 322, п. 21.

² Мустаким против Бельгии (1991) 13 EHRR 802, п. 36 и 43-46.

о факте своего отцовства в отношении ее ребенка, поскольку эти обстоятельства открылись задолго после этой даты... Однако Суд отмечает, что он прибыл во Францию в 1974 г. в возрасте семи лет и проживал там до 26 августа 1993 г. Большую часть образования он получил там и проработал там несколько лет. Кроме того, его родители, три его сестры и брат (поддержание контакта с которыми не оспаривалось) проживали там... Следовательно, Суд не сомневается в том, что осуществление распоряжения о высылке равноценно вмешательству в право заявителя на уважение его частной и семейной жизни.

... В то время как [заявитель] утверждал, что не имеет близких родственников в Марокко, он не протестовал против того, что владеет арабским языком или что никогда не возвращался в Марокко до исполнения распоряжения о высылке. Также ясно, что он никогда не показывал какого-либо желания получить гражданство Франции. Следовательно, даже если большинство его родственников и социальных связей находятся во Франции, не было установлено, что он утратил все свои связи со страной своего происхождения... В дополнение к этому, заявитель был ранее судим... за торговлю героином в 1987 г., когда Лионский апелляционный суд приговорил его к шести годам тюремного заключения и выдал постановление о его высылке с территории Франции за потребление и перевозку наркотиков. После своего освобождения и во время своего незаконного пребывания во Франции он продолжал вести преступную жизнь и был уличен в попытке кражи. Серьезность преступления, вследствие которой рассматриваемая мера была наложена на заявителя, а также его поведение были не в его пользу».¹

Выводы

Приведенные выше прецеденты показывают, что Европейский суд по правам человека сыграл решающую роль в развитии истинно панъевропейских стандартов в области предоставления форм дополнительной защиты беженцам, лицам, ищущим убежища, и иностранцам, находящимся в его юрисдикции. Пределы применения форм дополнительной защиты созданы Судом так, чтобы соответствовать сегодняшним условиям, которые диктуют развитие запретов по высылке согласно Женевской конвенции 1951 г. и Европейской конвенции по правам человека.

В частности, Суд обеспечил дальнейшее развитие значения ст. 3, включив некоторые исключительные категории лиц, которые могут подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию в другой юрисдикции. В деле *Соеринга* Суд признал, что возвращение лица в другое государство, в котором существуют обоснованные причины предполагать существование реального риска для этого лица подвергнуться пыткам, жестокому или унижающему достоинство обращению или наказанию, будет противоречить ст. 3. Для нарушения ст. 3 риск ненадлежащего обращения должен носить реальный, а не возможный характер (как в деле *Круза Вараса против Швейцарии*). Источник риска для заявителя может возникнуть из действий не только представителей государства (дела *Чехел против Соединенного Королевства*; *Соеринг против Соединенного Королевства*), но также из действий частных лиц, например, организованная преступность (дело *HLR против Франции*). Это необычная ситуация, поскольку, как правило, ответственность возникает только в соответствии с Конвенцией в случаях, если, во-первых, нарушение име-

¹ Эль-Буджаиди против Франции (1997) 30 EHRR 223, 1997 – VI 1980, п. 33 и 40.

ло место фактически и, во-вторых, оно возникло в пределах юрисдикции государства-члена Совета Европы. Перспектива нарушения, тем не менее, является недостаточной. Суд привел следующий аргумент: для обеспечения эффективности гарантии, предусмотренной ст. 3, выезд, исходя из данного принципа, необходим в свете серьезного и непоправимого характера утверждаемой степени риска.

Что касается толкования ст. 8 ЕКПЧ, желание Суда признать широкий спектр фактических отношений как таких, которые могут подпадать под защищенную категорию «семейной жизни» (как в решениях по делам *Меркс против Бельгии*, *Кроон против Нидерландов* и *Меркс против Бельгии*), демонстрирует, что судьи толковали это понятие в соответствии с установленными моделями социального поведения. Динамическое толкование способствовало обеспечению толкования того, что гарантированные права не стали излишними вследствие социальных изменений. Однако такой эволюционный подход уравнивается предоставлением государствам широкого допустимого предела оценки в случаях, по которым между странами Европы не достигнут консенсус в области правового и административного регулирования таких отношений.

В дополнение к этому, решения Суда согласно ст. 8 (в частности, дело *Мустаквима против Бельгии* и *Эль-Буджаиди против Франции*) демонстрируют использование сложной системы факторов для определения степени «частной и семейной жизни» заявителей и пропорциональности депортации соответствующих лиц. Вопросы, влияющие на характер «семейной жизни», включают следующее: проживание родителей, братьев и сестер заявителя; степень контакта между ними и заявителем; продолжительность их проживания, а также проживания заявителя в государстве пребывания. Факторы, рассматриваемые при вынесении решения о соразмерности депортации, охватывают возраст заявителя при совершении им преступлений(я), количество и характер преступлений(я), частоту поездок заявителя в страну своего гражданства, языковые навыки заявителя в отношении языка государства его национальности, а также желание заявителя получить национальность государства пребывания.

Судебная практика Европейского суда по правам человека по ст. 3 и ст. 8 ЕКПЧ представляет собой важный ориентир в отношении обращения, которое должно быть предоставлено лицам, нуждающимся в международной защите. Они представляют собой стандарты, которые должны внедрить государства в свое законодательство и практику с целью обеспечения самого широкого и как можно более гармоничного применения этих базовых принципов международной защиты.

Подготовлено Советом Европы и Секретариатом по вопросам приграничного сотрудничества, 15 марта 2004 г.

* * *

КРИТИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕС В ОБЛАСТИ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ФОРМ ЗАЩИТЫ: ПРОГРЕСС ИЛИ РЕГРЕСС ЕВРОПЕЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УБЕЖИЩА? ¹

Д-р Бутейе-Паке,
доктор философии в области международного права,
юрист бюро Международной амнистии в ЕС

I. Введение в общеевропейскую систему предоставления убежища

1. Краткий обзор законодательной и политической структуры

Европейское сотрудничество по вопросам убежища и иммиграции имеет долгую историю, которая началась в семидесятых годах под эгидой межправительственных форумов, например, Рабочей группы ТРЕВИ². До середины восьмидесятых сотрудничество рассматривалось исключительно в техническом направлении, а содержание дискуссий характеризовалось недостаточной прозрачностью. Однако необходимость общего подхода в решении таких вопросов, как иммиграция, пограничный контроль и политика в области убежища, стала более очевидной с принятием в 1986 г. Единого европейского акта и снятием контроля над внутренними границами в связи с Шенгенским соглашением. С ростом числа заявлений на предоставление убежища, которые были поданы на территории ЕС в девяностых годах (преимущественно из-за войны на Балканах), необходимость улучшения сотрудничества и, следовательно, согласованность политики государств-членов в области убежища и иммиграции стала основной задачей ЕС. Растущая значимость убежища и миграции также отразилась на общественном мнении в пятнадцати государствах-членах ЕС, а также государствах-кандидатах на вступление в ЕС. Окончание холодной войны и падение Берлинской стены вызвали общественные движения и привели к нестабильности ранее стабильных регионов. Германия, будучи основной целью беженцев, спасающихся от войны в бывшей Югославии, сыграла значительную роль в этом процессе, требуя от своих европейских партнеров не только способствовать дальнейшему распределению ответственности, но и выработать общие инструменты контроля внешних границ. Рост популистских партий за последнюю декаду и паника в СМИ по поводу якобы надвигающегося нашествия «незаконных мигрантов» привели к тому, что правительства избрали такой подход управления, который направлен на усиление мер, препятствующих доступу к своей территории и усложняющих процедуру получения убежища.

¹ Комментарии и анализ администратора ЕС приведены в: Роскем-Аббинг Ф., *Дополнительная защита: улучшение или ухудшение права на убежище в Европе?*, с. 43-56 // *Дополнительная защита беженцев в Европейском Союзе: в дополнение к Женевской конвенции?* под ред. Бутейе-Паке.. – Брюссель, «Брайлент публишерс», 2002.

² Рабочая группа ТРЕВИ, названная в честь фонтана, который находился рядом с местом проведения первого заседания, создана в 1976 г. как орган сотрудничества между различными силами полиции стран Европы. В 1986 г. деятельность Группы охватила вопросы иммиграции, а в 1991 г. она была ликвидирована и интегрирована в Европейский Союз. См.: Боккарди И., *На пути к политике ЕС в области убежища, «Клувер Ло Интернешнл».* – 2002.

Со вступлением в силу Амстердамского договора 1 мая 1999 г. институты Европейского Союза приступили к разработке общей политики в области убежища и миграции, которая будет внедрена к 1 мая 2004 г. Признавая тот факт, что дополнительные вопросы проблем миграции и беженцев в Европе требуют принятия общего подхода, основанного на общих стандартах с использованием общих инструментов и механизмов, авторы Амстердамского договора приняли решение включить главу о вопросах миграции и убежища в Постулат Сообщества в Договоре.

До Амстердамского договора совместная деятельность по вопросам убежища в основном осуществлялась государствами-членами, действующими посредством межправительственных договоров, например Шенгенского соглашения или Дублинской конвенции¹. Маастрихтский договор, вступивший в силу в 1993 г.², определил эти проблемы как представляющие общий интерес для государств-членов и установил ограниченную роль институтов ЕС в создании политики и законодательства. В результате ограниченной области реализации процесса согласованности в рамках Маастрихтского договора уровень защиты в различных государствах-членах значительно отличался, что, в свою очередь, привело ко вторичным движениям лиц, ищущих убежища.

В этой связи вступление в силу Амстердамского договора 1 мая 1999 г. и разработка общеевропейской политики в области убежища рассматривалось как решающий элемент для снижения внутригосударственных несоответствий и достижения справедливой анти-дискриминационной системы, которая обеспечит беженцам равный уровень защиты³. Статья 63 Амстердамского договора предусматривает принятие общих минимальных стандартов с целью достижения первого этапа согласования политики ЕС в области убежища на основании правовых инструментов Сообщества. Этот первый этап согласования будет завершен в мае 2004 г. накануне расширения ЕС на десять новых государств. Политические инструкции, направленные на разработку вышеуказанных мер, были определены в октябре 1999 г. на заседании Европейского Совета в Тампере⁴. На Лакенском саммите в декабре 2001 г. был сделан обзор достижений с момента принятия поэтапного плана в Тампере.

Согласно соответствующим положениям Договора и Тамперского руководства общая система предоставления убежища в ЕС будет основываться на так называемых 6 «структурных элементах»:

1. общие минимальные стандарты для справедливого и эффективного осуществления процедур предоставления убежища;

¹ Конвенция об осуществлении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между Правительствами Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на своих общих границах // *ОБЕС*, 22 сентября 2000 г., с. 19-55; Конвенция, определяющая государство, ответственное за рассмотрение заявлений на предоставление убежища, поданных в одном из государств-членов Европейских сообществ // *ОБЕС* № С 254, 19 августа 1987 г., с. 1-8.

² См.: Глава VI Договора о Европейском Союзе, Положения о сотрудничестве в области правосудия и внутренних дел.

³ Ван-дер-Клауу Йоханнес, Политика ЕС в области убежища и глобальная система защиты, материалы конференции «Право на убежище и Европейский Союз» // *Журнал обзора дел в Европе* 2001-2002/5.

⁴ Выводы председательства, г. Тампере, 15 и 16 октября 1999 г., SN 200/99. См. также: План действий Совета и Комиссии о наилучшем внедрении положений Амстердамского договора в области свободы, безопасности и правосудия // *ОБЕС* № С 19, 23 января 1999 г., — с. 1-11.

2. определение и суть статуса беженца, а также форм дополнительной защиты;
3. обеспечение условий приема для лиц, ищущих убежища;
4. начало, пересмотр и прекращение временной защиты в ситуациях с массовыми наплывами;
5. критерии и механизмы распределения ответственности за принятие решений по заявлениям на предоставление убежища в государствах-членах ЕС («Дублинский механизм»); а также
6. принятие мер для обеспечения баланса усилий государств-членов в принятии и приеме беженцев и других категорий лиц, нуждающихся в защите.

2. Каковы достижения на настоящий момент?

К концу 2001 года, непосредственно перед проведением Лакенского саммита, Европейская Комиссия подготовила полный перечень законопроектов об убежище, включая ряд проектов директив, план Постановления об очередном документе, который заменит Дублинскую конвенцию, а также Решение Совета об учреждении Европейского фонда беженцев для обеспечения государств-членов финансовыми средствами для поддержания систем приема, интеграции и возвращения беженцев и лиц, ищущих убежища¹. Последующее решение было принято Советом в сентябре 2001 года; предложение по Директиве о временной защите принято Советом в июле 2001 г.² Директива об условиях приема и постановление, заменяющее Дублинскую конвенцию, приняты в 2003 г.³

В настоящий момент два предложения, а именно квалификационная директива и предложение о процедурах предоставления убежища, по-прежнему ожидают принятия в Совете⁴, а нынешнее ирландское председательство унаследовало трудную задачу постараться завершить переговоры до расширения ЕС⁵. Переговоры носили напряженный и длительный характер, поскольку делегации проявили недостаточное политическое желание договориться о компромиссных предложениях, которые привели бы к необходимости приспособления национальных систем. Требование единогласного голосования в Совете обострило эту ситуацию.

¹ Решение Совета от 28 сентября 2000 г. об учреждении Европейского фонда беженцев // *ОБЕС* L № 252, 2000, — с. 12-18.

² Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц, а также мер, способствующих равномерному распределению усилий между государствами-членами при приеме таких лиц и несении последствий // *ОБЕС* L 21, 7 августа 2001 г., — с. 12-19.

³ Постановление Совета Европы № 343/2003 от 18 февраля 2003 г., устанавливающее критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение заявления на предоставление убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны.

⁴ Обе Директивы были приняты Советом 27 апреля 2004 г. (прим. редактора).

⁵ См.: Комментарии «Международной амнистии» по предложению о Директиве СЕ о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьей страны, и лиц без гражданства, как беженцев, или лиц, которые нуждаются в иных формах международной защиты, Брюссель, октябрь 2002 г. См.: Комментарии Европейской Комиссии к ст. 22 Предложения по Директиве Совета Европы о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьей страны и лиц без гражданства как беженцев или лиц, которые нуждаются в иных формах международной защиты, Брюссель, 12.9.2001COM (2001) 510. Окончательную версию можно получить: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2001/com2001_0510en01.pdf.

В июне 2003 года 13 из 15 государств-членов достигли консенсуса по проекту квалификационной Директивы, которая подверглась существенным изменениям по сравнению с исходным проектом¹. Однако принятие квалификационной Директивы по-прежнему блокирует Германия из-за проблем, связанных с ее внутренним законодательством. Германия стремится в дальнейшем ограничить сферу действия квалификационных статей (Часть I), в частности положений о последующем заявлении, преследованиях со стороны негосударственных органов, а также аннулировании статуса беженца и дополнительной защиты. В отношении социальных прав (Часть II) Германия сделала оговорки, направленные на большую дифференциацию между обращением с беженцами и лицами, получающими дополнительные формы защиты, в отношении права на работу, воссоединения с семьей и социального обеспечения. Позицию Германии можно объяснить внутренними факторами: на данный момент правительство проиграло на всех местных выборах и несколько земель (где доминируют CDU/CSU) выступают против данного предложения Директивы. Австрия поддерживает оговорки Германии, но уже огласила свое намерение снять вето, как только Германия согласится с текстом. В июне 2003 г. греческое председательство официально прекратило переговоры и призвало правительство Германии принять предложение в его существующей форме. В то время как мы сегодня ведем дебаты, ирландское председательство старается достигнуть окончательного политического соглашения. Исход переговоров едва предсказуем: в данной работе я могу представить лишь критический обзор текущего проекта, согласованного в июне 2003 г., указав на дискуссии среди государств-членов.

3. Необходимость «квалификационной Директивы» для снижения существующих несоответствий между национальными законодательствами

Квалификационная Директива, как отмечалось выше, является заключительным структурным элементом общеевропейской системы предоставления убежища, которую можно считать «сердцем» системы. Можно утверждать, что только принятие этих предложений станет «двигателем» для других предложений, которые выносятся на повестку дня. Другими словами, только путем сближения материального права государств-членов в области убежища приобретет смысл согласование официальной и процессуальной политики. Более того, принятие общих минимальных стандартов необходимо, чтобы положить конец проблемам, которые сопряжены с осуществлением Дублинского механизма. Можно вспомнить, что суды Соединенного Королевства успешно блокировали перемещение дублинских заявителей из Соединенного Королевства во Францию и Германию, утверждая, что эти страны, в которых заявители ищут защиты от преследования негосударственных органов, не предоставят им статус беженца согласно Конвенции, в то время как в Соединенном Королевстве они получили бы его. Позднее эту позицию поддержал Европейский суд по правам человека в печально известном деле «*TI против Соединенного Королевства*». Другим камнем преткновения среди государств-членов стал вопрос о том, могут ли заявители, которые явно ходатайствуют о дополнительной форме защиты, подпадать под Дублинский механизм, когда на этот тип защиты можно фактически подавать отдельное заявление. Этот вопрос был недостаточно освещен на Дублинской конвенции I. Дуб-

¹ См.: Последняя версия Предложения по Директиве СЕ о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьей страны, и лиц без гражданства как беженцев или лиц, которые нуждаются в иных формах международной защиты, документ 1057/03, ASILE 40.

линская конвенция II применяется к обеим категориям заявлений при наличии единой процедуры предоставления убежища.

На заседании Европейского Совета в Тампере в отношении общеевропейской системы предоставления убежища было решено, что она «должна включать в себя *разработку одинаковых правил о признании и сути статуса беженца и дополняться мерами о дополнительных формах защиты, предоставляя соответствующий статус любому лицу, нуждающемуся в такой форме защиты*».¹ Главной целью является обеспечение в государствах-членах минимального уровня защиты действительно нуждающимся категориям и снижение несоответствия между законодательствами и практикой государств-членов в данных областях. Сравнительное исследование, проведенное сообществом «Одиссей», указало, что, хотя толкование Женевской конвенции государствами-членами существенно различается, несоответствия в отношении дополнительных форм защиты еще более существенны. Это можно пояснить тем фактом, что не существует юридически обязательного документа в международном праве, который обеспечивал бы базу, эквивалентную Женевской конвенции: практика государств-членов развивается в некоторой степени в русле *ad hoc* как реакция на законодательство ЕВПЧ в области невыдворения. Вкратце мы отметили, что существует общая тенденция к кодификации. На сегодняшний день только два государства-члена не приняли правовую базу, а именно Бельгия и Ирландия. Хотя в указанных странах не существует четкого юридического определения, дополнительные формы защиты были выработаны эмпирическим способом, и эти государства-члены разработали механизм защиты *ad hoc*, часто именуемый как *исключительное разрешение на пребывание*. Однако следует отметить, что существование правовой базы в конкретной стране не обязательно охватывает все формы гуманитарной защиты, и вы часто найдете остаточный вид дополнительной защиты, который принимает форму «административного допуска», согласно которому орган власти может приостановить распоряжение о выдворении без соответствующего признания юридического права на пребывание заинтересованного лица. Эта система особенно применяется в Бельгии, Германии, Австрии, Испании и Люксембурге. Результаты сравнительного исследования также показывают, что индивидуальная сфера дополнительной защиты значительно отличается в государствах-членах. В некоторых государствах-членах предоставляются дополнительные формы защиты жертвам пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, в то время как другие страны, такие как Греция или Финляндия, также помогают жертвам всеобщего насилия и/или стихийных бедствий. Другие, например, Швеция и Нидерланды, по-прежнему распространяют эту защиту на лиц с тесными родственными узами или на лиц, которые по финансовым обстоятельствам не в состоянии вернуться в страну своего происхождения или привычного места жительства.² Продолжительность защиты, а также права, которые прилагаются к статусу, также существенно отличаются в различных государствах-членах. Необходимость принятия согласованных стандартов тем более важна, поскольку статистические данные показывают растущую значимость дополнительных

¹ Заседание Европейского Совета 15 и 16 октября 1999 г., Выводы Председательства, параграф 14.

² См.: Бутей-Паке Д., Дополнительная защита: прогресс или регресс законодательства в области убежища в Европе? Критический анализ законодательства государств-членов Европейского Союза, Синтезированный отчет, с. 153-210 // Дополнительная защита беженцев в Европейском Союзе: в дополнение к Женевской конвенции?, под ред. Бутей-Паке Д., — Брюссель, «Бриллиант публишерс», 2002 г.

форм защиты. *Статистика, собранная УВКБ ООН, показывает структурную тенденцию всеобщего снижения количества случаев предоставления статуса беженца на основании Женевской Конвенции.* В большинстве государств-членов возросло количество разрешений, выданных на гуманитарных основаниях. Исключения составляют Франция, Бельгия и Ирландия, где дополнительная защита играет очень незначительную роль. Это очень старое явление в северных странах, где применение Женевской конвенции стало полностью носить остаточный характер с 70-х годов, а также в Нидерландах и Германии, где эта тенденция получила развитие в 80-х. Следует подчеркнуть, что за последние несколько лет дополнительная защита стала значительным достижением и на юге Европы, преимущественно в Италии, Испании, Греции и Португалии. Однако *следует отметить трудность количественного определения точного числа лиц, на которых распространяется дополнительная защита.* Собранные данные свидетельствуют о том, что количество фактических беженцев более существенно, чем количество беженцев, которым был предоставлен официальный статус, даже если способы подсчета зачастую неточны. В действительности некоторые национальные статистики не проводят разграничения между гуманитарными и другими типами статуса. Более того, некоторые страны не предоставляют конкретных показателей по разрешениям на пребывание, выданным на основании правил относительно квот.¹

Поскольку у нас нет данных всех стран Европейского Союза за 2000 г., наша глобальная оценка основана на данных 1999 г.² В 1999 г. приблизительно 22 560 беженцев получили официальное признание в Европейском Союзе на основании Конвенции 1951 г. За указанный период было выдано 14 960 разрешений на гуманитарных основаниях и около 68 900 «допусков» в различных формах (из которых около половины были выданы Германией³). Это происходит особенно часто, когда исполнение распоряжения о высылке невозможно. Если суммировать случаи предоставления различных видов статуса на основании Женевской конвенции, 83 860 лиц получили дополнительную защиту в 1999 г., по сравнению с 22 560 лицами, которым предоставлена защита в рамках Конвенции, что в среднем составляет соотношение: один признанный беженец на три фактических беженца. Как мы увидим ниже, временное разре-

¹ Некоторые государства-члены Европейского Союза внедрили политику групповой защиты. Однако в ситуациях массового притока заявителей большинство стран принимают решения дифференцированно. Следует вспомнить случай с Германией, которая предоставила 345 000 разрешений боснийцам в 1996 г. (продленных до 1999 г.) и 15 000 разрешений албанцам из Косово, а также приблизительно 180 000 разрешений со «статусом допустимого пребывания»: информация цитирована в: Хейлброннер К., Доклад по Германии, с. 4. Кроме этой схемы исключительной помощи, связанной с определенным кризисом, Дания, Швеция и Финляндия также придерживаются правил относительно квот наряду с гуманитарной системой. См.: Нина Лаасен, Отчет по Дании, с. 1 (показатели по признанию статуса беженца не учитывают лиц, подпадающих под квоту УВКБ ООН); Ориан Эдстром, Отчет по Швеции, с. 2, сноски 7 и Никенен Е, Отчет по Финляндии, с. 1.

² Статистика, опубликованная Секретариатом межправительственных консультаций по вопросам убежища и иммиграции в Австралии, Европе и Северной Америки; Обзор данных по решениям дел об убежище в первой инстанции, 1999 г.

³ В соответствии с Отчетом Федеральной комиссии по иммиграционной реформе, опубликованным 04.07.2001 г., около 267 000 лиц на сегодняшний день пользуются правом на допустимое пребывание в Германии: 44% из них было отказано в их заявлениях на статус беженца. Информация собрана в: Хейлброннер К., см. выше, с. 11.

шение (toleration) представляет собой особенно непрочную форму защиты и необходимо проявлять осторожность при сравнении количественных данных.

Эта статистика напоминает нам о важности законодательства Сообщества в этой области, а также о необходимости сохранения главенства Женевской конвенции, которая создает краеугольный камень международной системы защиты беженцев.

II. Критическая оценка проекта квалификационной директивы в свете соответствующих международных стандартов и практики государств-членов

1. Суть проекта Директивы

Проект устанавливает правила, по которым определяется, какие искатели международной защиты подпадают под статус беженца, а какие – под дополнительную защиту. Он не охватывает граждан третьих стран или лиц без гражданства, находящихся на территории государств-членов и у которых есть разрешение на пребывание на их территории по исключительным или гуманитарным причинам (семейные узы, состояние здоровья). Этот проект не охватывает процессуальные аспекты предоставления и аннулирования статуса беженца или статуса дополнительной защиты. Процедуры для лиц, ищущих убежища, изложены в проекте Директивы Совета о минимальных стандартах процедур в государствах-членах по предоставлению и аннулированию статуса беженца. Однако включение дополнительных форм защиты находится в компетенции государств-членов, что потенциально создает пробел в защите.

2. Цели проекта

Прекратить разногласия между государствами-членами в отношении толкования Женевской конвенции путем установления минимальных стандартов квалификации и статуса лиц, подающих заявление на международную защиту в качестве беженцев, а также на дополнительные формы защиты.

Обеспечить наличие минимального уровня защиты во всех государствах-членах для тех, кто действительно нуждается в международной помощи, а также снизить несоответствия между законодательством и практикой государств-членов в этих областях как первый шаг на пути к достижению полной согласованности.

Определить минимальные обязательства, которые государства-члены должны принять в отношении лиц, которым они предоставляют международную защиту. Эти обязательства включают продолжительность и суть статуса, исходя из признания лица беженцем либо такового, который имеет право на статус дополнительной защиты. Льготы, которые предоставляются обеим категориям статуса международной защиты, должны быть равными и иметь несколько важных исключений в отношении продолжительности статуса, права на работу или права на воссоединение с семьей. Согласно пояснительной записке, эти различия отражают временный характер этой категории.

3. Дополнительная ценность проекта? Временная оценка проекта квалификационной Директивы

При условии проведения переговоров в настоящий момент сложно дать окончательную оценку Директиве. Однако сегодняшняя форма проекта Директивы предусматривает несколько позитивных элементов, хотя некоторые из них могут быть сглажены изменениями, сделанными в последний момент.

Будет ли Женевская конвенция по-прежнему оставаться главным документом защиты беженцев?

Первый позитивный результат (хотя и вполне очевидный) заключается в том, что после вступления в силу Директивы предоставление дополнительных форм защиты не будет производиться на усмотрение государств-членов. Государства-члены по-прежнему смогут принимать общее законодательство, но с момента принятия Директивы они не смогут переступить его рамки. В действительности проект обязывает государства-члены выйти за рамки существующих международно-правовых обязательств и предоставлять статус дополнительной защиты лицам, которые нуждаются в международной защите и которые находятся за пределами страны своего происхождения и не могут вернуться туда в силу обоснованного страха подвергнуться серьезному и необоснованному вреду:

- (а) смертный приговор или его исполнение;
- (б) пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, наказание; или
- (с) серьезная и личная угроза жизни по причине неразборчивого насилия вследствие ситуаций международного или внутреннего вооруженного конфликта.

Хотя первые два основания сводятся к простой кодификации существующего международного права, включение этих оснований представляет собой существенную дополнительную ценность, поскольку государства-члены предоставляют полноправный статус лицам, подпадающим под международную защиту на этом основании, в отличие от простой защиты от невыдворения, например, «допустимое пребывание» (нем. – *Duldung*, англ. – *toleration*).

К сожалению, переговоры привели к существенному снижению значимости третьего основания в предоставлении дополнительных форм защиты. В действительности первоначальный проект текста должен был охватывать лиц, которые спасаются бегством от ситуации общего насилия даже в случае, когда они не могут доказать существования индивидуального страха быть преследованным. Хотя несколько делегаций столкнулись с проблемами при первоначальном проекте, Франция, вероятно, сыграла решающую роль в сглаживании текста. Последние события в Алжире и большое число заявлений на предоставление убежища, поданные гражданами Алжира, которые спасаются бегством от насилия, поясняет нежелание французского правительства принять более широкую формулировку. В своей текущей форме рамки положений проекта статьи 15 (с) были ограничены, и заявитель должен по-прежнему указать обоснованный страх за свою жизнь на индивидуальной основе. Хотя причины страха могут не относиться к определенному лицу, оно может также установить, что страх является обоснованным в данном конкретном деле.

При условии, что статья 15 (с) в настоящий момент относится к угрозе преследования, имеются опасения того, что значение Женевской конвенции может пошатнуться и вместо нее будут применяться дополнительные формы защиты. Гибкое толкование Женевской конвенции позволяет охватить большинство лиц, нуждающихся в международной защите. Таким образом, дополнительные формы защиты необходимо применять только в случаях, в которых заявитель не подпадает под одну из пяти причин Женевской конвенции.

Лица, имеющие право на дополнительную защиту в качестве беженцев второго класса?

Во-вторых, предложение кодифицирует права и привилегии, присущие дополнительной защите и статусу беженца. В то время как в ситуации с законными беженцами Директива СЕ кодифицирует только существующее международное право, дополнительная ценность предложения заключается в определении рамок социальных прав для лиц, имеющих право на дополнительную защиту. Эти права включают в себя воссоединение с семьей, разрешение на проживание, проездные документы, доступ к трудоустройству и образованию, социальное обеспечение, здравоохранение, доступ к проживанию и средствам интеграции. Однако, к сожалению, текущее предложение кодифицирует дифференциацию между законными беженцами и лицами, имеющими право на дополнительную защиту, чьи права часто зависят от обстоятельств. Организации, подписавшие предложение, также обеспокоены отмечают, что Германия по-прежнему выдвигает оговорки в отношении статуса лиц, находящихся под дополнительной защитой. Мы убеждены, что лица, которым предоставлена дополнительная защита, должны иметь те же права, что и беженцы. Обе категории лиц, находящихся под защитой, имеют схожие потребности и им необходимо предоставить равные возможности успешной интеграции в страну, предоставляющую им убежище. Такая позиция позволит осуществить Рекомендацию E, которая включена в Заключительный акт Конференции полномочных представителей, принятой Конвенцией ООН о статусе беженцев 1951 г. Эта Рекомендация предусматривает, что лица, на которых не распространяются условия Конвенции, должны быть обеспечены предусмотренным в ней обращением.

Ярким примером такой дискриминации является дело о доступе к рынку труда. В то время как доступ к рынку труда предоставляется сразу после предоставления статуса беженца, государства-члены могут иметь полномочия отдавать приоритет гражданам ЕС до одного года после предоставления статуса дополнительной защиты. Право на воссоединение с семьей для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, в настоящий момент не охвачено законодательством ЕС и, следовательно, подпадает под национальное законодательство. Продолжительность разрешения на проживание составляет только один год, и автоматического продления не предусмотрено. Германия и Австрия также стремятся больше дифференцировать права в отношении здравоохранения и программ интеграции.

Пояснения в отношении субъекта и причин преследования

В-третьих, проект Директивы признает ситуации преследований со стороны негосударственных органов как подпадающие под предоставление статуса беженца и дополнительных форм защиты. Для УВКБ ООН и НПО это остается единственно важным элементом Директивы. В то время как Германия в принципе согласна предоставлять статус беженца жертвам преследований со стороны негосударственных органов, она по-прежнему отказывается предоставлять дополнительную защиту жертвам преследований со стороны негосударственных органов. Любой компромисс в отношении блокирования Германией, который приведет к сглаживанию текста и оставит этот вопрос в введении государств-членов, станет самой большой неудачей и в значительной степени негативно отразится на дополнительной ценности директивы. Такое толкование не устанавливает надлежащего понимания международных обязательств Германии согласно Европейской конвенции о защите прав человека. Фактически Европейская конвенция о защите прав человека еще раз подтвердила, что источник вреда является не относящимся к делу, если речь идет о нарушениях запрещения пы-

ток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания. Более того, такое узкое толкование имеет чудовищные последствия: лица, ищущие убежища из Афганистана и Ирака, сталкиваются с отклонением своих заявлений на защиту в Германии на основании того, что из-за отсутствия национальных структур преследования не могут иметь место. Доклады «Международной амнистии» по Ираку (март 2003 г.) и по Афганистану (август 2003 г.) являются доказательством тяжелой ситуации, в которой оказались люди.

В-четвертых, проект Директивы предусматривает согласованное толкование понятия преследования. Он указывает, какие ситуации вреда, преследования и т.д. будут относиться к преследованиям в контексте Конвенции 1951 г. То же самое происходит и в отношении преследования, дискриминации, отказа в правовой помощи или отказа выполнить общее обязательство, например, военную службу, где это подпадало бы под определение преследования и, следовательно, обеспечивать основание для статуса беженца. В проекте признается, что преследование может возникать на почве гендерных причин или проблем с детьми.

В-пятых, проект Директивы определяет, какие ключевые элементы необходимо принять во внимание при рассмотрении одной из пяти включенных оснований определения беженца, то есть понятий расы, религии, национальности, политических убеждений и социальной группы. Особенно понятие социальной группы остается по-прежнему спорным среди государств. Проект директивы признает, что члены определенной социальной группы для квалификации статуса беженца в случае преследования должны иметь или общую причину или общее основание, которое не может меняться или должно восприниматься обществом как особая отличительная черта. В этом контексте необходимо принять во внимание пол и сексуальную ориентацию.

Ограничение рамок международной защиты

Другим вопросом, требующим внимания, является понятие «национальной защиты». В то время как пределы международной защиты имеют четко расширенные рамки и разрешают выходить за рамки практик определенных государств-членов (то есть Германии и Австрии), этот потенциал в защите беженцев может представлять угрозу практике при условии, что существующее предложение дает широкое определение альтернативе внутреннего бегства. Согласно положениям проекта статья 9А предусматривает, что защита от преследования или серьезного необоснованного вреда может быть предоставлена международными организациями или фактическими органами власти, или международными организациями.

Это положение подверглось серьезной критике УВКБ ООН, НПО и учеными. Квазигосударства не являются и не могут быть частью инструмента международной защиты прав человека и, следовательно, не могут рассматриваться как ответственные за международные обязательства в области беженцев и прав человека. Кроме того, квазигосударства часто не в состоянии установить непрерывный и неоспоримый контроль над территорией и теми районами, которые могут подвергаться нападкам со стороны правительственных сил. Подобным образом, как было доказано массовыми убийствами в провинции Себреница, тот факт, что территория находится под полным или частичным контролем гражданской и/или военной администрации ООН, никогда не должен рассматриваться как гарантия возможности предоставления защиты.

В заключение, УВКБ ООН и многие НПО неоднократно критиковали включение так называемых положений об «изъятиях», которые могут привести к расширению положений об исключении и прекращении в каждом индивидуальном случае. Однако

можно сожалеть о том, что целостность Женевской конвенции нарушена, поскольку под влиянием Соединенного Королевства пределы прекращения и исключения были фактически расширены. Проект Директивы действительно позволяет государствам-членам аннулировать и прекратить статус беженца в случае, если существуют серьезные причины полагать, что *«беженец совершил серьезное неполитическое преступление в принимающей стране, или где он представляет угрозу безопасности страны, в которой пребывает»*. Вам может быть хорошо известно, что государства-члены Женевской конвенции не могут частично отменить статьи 1F и 1С Женевской конвенции. Чтобы преодолеть эти трудности, Соединенное Королевство настаивает на неправильной связи между процедурой аннулирования и ссылками на причины, изложенные в статье 33.2 Женевской конвенции, которая предусматривает исключения из правила невыдворения. УВКБ ООН и НПО, например, Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) и Международная амнистия убеждены, что эти положения противоречат Женевской конвенции и вносят путаницу в положения, которые служат разным целям. В действительности **статья 32 (2)** лишает беженца права на получение преимущества от положения о *невыдворении*, **однако она не аннулирует и не лишает беженца его статуса**. Международная амнистия считает, что связь между условиями аннулирования на основании статьи 33.2 носит достаточно тревожной характер вследствие потенциально серьезных последствий для заинтересованных лиц, поскольку это может привести к *выдворению*. Кроме того, при отсутствии в законодательстве ЕС общего определения понятия угрозы национальной безопасности или серьезного неполитического преступления такие положения открывают двери расширенному и нецелесообразному толкованию.

* * *

ОПЫТ ЛИТОВСКОЙ РЕСПУБЛИКИ: ОТ ГУМАНИТАРНОГО СТАТУСА ДО ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Презентация г-жи Виолеты Таргонскене, Заместителя начальника отдела по делам предоставления убежища, Департамент миграции при Министерстве внутренних дел, Литовская Республика, март 2004 г.

Вопрос предоставления дополнительной защиты в Литовской Республике претерпел значительные изменения как в законотворческой области, так и в области практического осуществления.

Первый этап развития института дополнительной защиты в Литве пришелся на 1997 – 1999 г. В июле 1997 г. В Литве вступил в силу Закон о беженцах, в это же время вступила в силу Женевская Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, которую Сеймас (Парламент Литвы) ратифицировал в 1997 м., и Нью-Йоркский Протокол 1967 г. о статусе беженцев. Поскольку до этого момента в Литве не было никакого правового основания принимать и рассматривать ходатайства о предоставлении статуса беженца, к середине лета 1997 г., когда такое основание появилось, в Центре временного задержания иностранцев находилось довольно большое количество иностранцев – граждан Афганистана, Пакистана, Сомали и других стран, которые были готовы такие ходатайства предоставить. Несмотря на то, что сотрудники Департамента Миграции – который с первого дня осуществления процедуры по предоставлению убежища и до сегодняшнего дня является ответственным за принятие решений по предоставлению статуса беженца – участвовали в семинарах, рабочих визитах и других мероприятиях, организованных УВКБ ООН, партнерами из стран Скандинавии, в сущности никакого опыта практической работы с беженцами в Литве не существовало. Поэтому на этом этапе самым важным было суметь квалифицированно установить, являются ли просители убежища беженцами согласно определению статьи 1 Женевской Конвенции о статусе беженца.

Поскольку тема этого доклада связана с предоставлением дополнительной защиты, я не буду останавливаться на *предоставлении* статуса беженца согласно Женевской конвенции, большего внимания в этом случае заслуживают лица, которым *статус беженца не был предоставлен*. Первые решения не предоставить статуса беженца были приняты в конце 1997 г. В этих решениях отсутствовало дальнейшее предложение о судьбе таких иностранцев (должны ли они быть выдворены из Литвы, или существуют другие основания остаться в Литве), Департамент миграции ждал, какое решение будет принято в двух последующих инстанциях – Совете по делам беженцев и Вильнюсском областном суде¹. Рассмотрение первых жалоб в этих инстанциях тоже не было легким – из-за тех же причин, с которыми столкнулся Департамент миграции – отсутствие опыта практической работы и прецедентного права в области предоставления убежища. Таким образом, первые иностранцы, ходатайства о предоставлении статуса беженца которых были рассмотрены по существу во всех инстанциях, появились в Литве только во второй половине 1998 г. Именно в это время пробле-

¹ С 2000 г. и по настоящее время процедура предоставления убежища включает в себя 3 инстанции: Департамент миграции, Вильнюсский областной административный суд и Верховный административный суд.

ма таких иностранцев встала во всей ее остроте. Было очевидно, что Литва, как участница Европейской конвенции 1950 г. О защите прав и основных свобод человека и других международных документов по правам человека, не может выслать иностранца, например, выходца из Сомали, в эту страну, даже несмотря на то, что, завершив рассмотрение его ходатайства о предоставлении статуса беженца, было признано во всех трех инстанциях, что это лицо не соответствует определению беженца, предоставленному в 1 статье Женевской Конвенции. Ситуация осложнялась еще и тем, что иностранцы находились в Литве уже довольно долгое время: задержанные в Литве за нелегальный переход государственной границы в 1996 – 1997 г., сначала они ждали, когда вступит в силу закон «О беженцах», потом – рассмотрения своего ходатайства, которое затянулось на год, а то и больше. После этой довольно долгой процедуры, окончательное решение все еще не было принято, а это значит, что иностранцы все это время не могли осуществить своих социальных и других прав.

В 1998 г. в Министерстве внутренних дел велась разработка законопроекта о правовом положении иностранцев. Было принято решение, что этот Закон и должен решить возникшие проблемы. Как и было уже замечено ранее, традиция предоставления убежища в Литве имеет довольно короткую историю, а на тот момент она насчитывала чуть больше, чем один год. Об институте дополнительной защиты знал довольно узкий круг специалистов, и это было бы нововведением не только для широкой публики, но также и для политиков, которые должны были принять Закон, и даже для лиц, которые работали с иностранцами. Руководствуясь этими причинами, а также стремлением оставить большую свободу действий компетентным работникам, которые должны были принимать решения, в Законе «О правовом положении иностранцев» дополнительная защита нашла выражение в одном единственном предложении: **«Разрешение проживать в Литве может быть выдано и на гуманитарной основе»¹**. Этот Закон вступил в силу 1 июля 1999 г. С этого момента Департамент миграции стал ответственным и за предоставление так называемого «гуманитарного статуса»². Содержание этого статуса – разрешение проживать в Литве в течении одного года (через год решение пересматривается, и если гуманитарные причины, по которым статус был предоставлен, не изменились, разрешение проживать в Литве продлевается еще на один год) и определенные социальные гарантии (право на труд – не требуется отдельное разрешение работать в Литве, право детей на среднее образование и некоторые другие).

II

Следующий период развития института дополнительной защиты пришелся в Литве на 1999–2002 г. В это время были приняты необходимые подзаконные акты. Так, в 2000 г. Правительством Литвы было принято постановление «О порядке выдачи разрешений проживать в Литве». 14-й пункт этого постановления гласит: **«Временное разрешение проживать может быть выдано на гуманитарной основе (если иностранца нельзя выслать в страну его происхождения, руководствуясь принципом невозвращения, после того, как ему не был предоставлен статус беженца в Литве, из-за военных действий или стихийного бедствия в стране**

¹ 3 часть 19 статьи Закона о правовом положении иностранцев.

² Здесь и далее словосочетание «гуманитарный статус» заключено в кавычки, поскольку правовые акты Литовской Республики такого понятия не предусматривают, оно используется только как сокращение от «разрешение временно проживать в Литовской Республике на гуманитарной основе».

происхождения иностранца, из-за болезни иностранца, если он должен лечиться в Литве, а также из-за других причин гуманитарного характера)».

Применяя эти правовые акты в практике, Департамент миграции пришел к выводу, что гораздо эффективнее осуществлять единую процедуру предоставления убежища, то есть с самого начала рассмотрения ходатайства иностранца о предоставлении убежища, Департамент миграции должен установить, в какой форме защиты иностранец нуждается – в статусе беженца или в дополнительной защите. Если после рассмотрения дела по существу становится ясно, что иностранец не нуждается в защите, Департамент миграции должен принять решение и о депортации его из страны (очевидно, что такая процедура отличается от предыдущей, когда проситель убежища должен был пройти все три инстанции после того, как ему не предоставили статус беженца, и только потом мог предоставить ходатайство о выдаче разрешения проживать на гуманитарной основе). Таким образом, несмотря на то, что статус беженца и «гуманитарный статус» регулировали два различных закона (Закон «О беженцах» и Закон «О правовом положении иностранцев»), была создана и выполнялась единая процедура по предоставлению убежища. Однако существовала возможность ходатайствовать только о предоставлении «гуманитарного статуса». Этим правом чаще всего пользовались лица пожилого возраста, опекуны несовершеннолетних детей, инвалидов и так далее¹.

На этом этапе институции Литвы столкнулись с двумя основными проблемами.

Первая из них была связана с осуществлением социальных гарантий лицами, которым был предоставлен «гуманитарный статус». В мае 2000 г. Правительство Литовской Республики приняло постановление «О социальной интеграции иностранцев, которым разрешено проживать в Литовской Республике на гуманитарной основе». Этим постановлением таким иностранцам предоставлялся ряд социальных прав, в частности право на труд, среднее образование, право участвовать в программе социальной интеграции в течение одного года. В 2001 г. было принято постановление «О социальной интеграции иностранцев, которым было предоставлено убежище в Литве». Этим постановлением практически уравнивались права иностранцев, которым был предоставлен статус беженца и «гуманитарный статус» в Литовской Республике. Однако до сих пор не решен вопрос о социальном страховании лиц, проживающих в Литве на гуманитарной основе. Лица, которым предоставлен статус беженца, получают постоянное разрешение проживать в стране, это значит, что они автоматически подпадают под программу социального страхования, которая распространяется как на граждан Литвы, так и на постоянных ее жителей. Иностранцы, проживающие в Литве на гуманитарной основе, социальное страхование получают только на время программы социальной интеграции – в течение 1 года, с возможностью продлить еще на 6 месяцев на индивидуальной основе, а потом социальное страхование возможно лишь в том случае, если иностранец нашел работу и его страхует работодатель.

Вторая проблема – это вопрос документирования лиц, которым предоставлен «гуманитарный статус». Если лицу, который не имеет дорожных документов, предоставлен статус беженца, то ему по его желанию выдается дорожный документ беженца согласно Женевской Конвенции о статусе беженца. Если лицу без гражданства предоставлено право проживать в Литве (не имеет значения постоянно или временно), ему в Литве выдается

¹ Статистические данные о предоставлении «гуманитарной» защиты в Литве с 2000 г. по 2004 г. прилагаются.

дорожный документ лица без гражданства согласно Конвенции 1954 г. «О статусе апатридов». Какой же документ должен быть выдан гражданину иностранного государства, которому предоставлен временный «гуманитарный статус» и который не обладает действительными дорожными документами? Будет ли предоставленная «защита» эффективной, если лицу не выдается документ, удостоверяющий его личность? Сможет ли это лицо воспользоваться предоставленными ему социальными правами, которые и составляют содержание его статуса? Ведь по сути как и статус беженца, так и статус дополнительной защиты – это уважение принципа невозвращения и ряд социальных прав и гарантий, которые позволяют иностранцу, получившему убежище, проживать на территории иностранного государства, не теряя своего человеческого достоинства¹. С целью решить эту проблему в июле 2000 г. Министр внутренних дел Литвы издал приказ о выдаче гражданам иностранных государств, которым предоставлено право проживать в Литве и которые по независящим от них причинам не могут получить паспорт страны своей гражданской принадлежности, временных паспортов иностранцев. Подготовка этого приказа, а также бланков самих паспортов является прекрасным примером сотрудничества УКВБ ООН и государственных служб, поскольку Литва получила значительную и на тот момент весьма необходимую поддержку со стороны этой организации. К сожалению, выдаваемые временные паспорта иностранцев не предоставляют права пересечь государственную границу Литвы, однако с этим документом иностранцы могут реализовать свои права на территории Литвы.

III

Таким образом, к концу второго периода развития института дополнительной защиты в Литве представители компетентных институций получили определенный опыт практической работы, который они обобщили и сумели поучиться на допущенных ошибках. **Третий – текущий – этап** развития института дополнительной защиты начался в 2003 г., когда Министр внутренних дел Литвы создал рабочую группу по подготовке нового закона «О правовом положении иностранцев». В этом законопроекте было решено объединить действующие положения Закона о статусе беженца и Закона о правовом положении иностранцев. Наиболее наглядно будет продемонстрировать положения законопроекта, который в настоящее время рассматривается в Сейме (Парламенте) Литвы, связанные с предоставлением дополнительной защиты, если обобщить те проблемы, с которыми столкнулось Литовское государство, предоставляя «гуманитарный статус», и как решение этих проблем нашло отражение в новом законопроекте. Тем более, что этот доклад был бы неполным, если бы в нем не назвали и ошибки, допущенные в рассматриваемой области.

1. Статус дополнительной защиты не должен быть «гуманитарным».

Понятие гуманитарного статуса связано с проявлением гуманизма со стороны государства, которое такой статус предоставляет. Однако дополнительная защита не должна осуществляться через проявление гуманизма, дополнительная защита составляет часть международных обязательств государства, которое, подписав и ратифицировав определенные международные договоры, добровольно взяло на себя эти обязательства. В доказательство этих слов можно обратиться к основным международным документам по правам человека, которые запрещают выдворить лицо в госу-

¹ Содержание статуса дополнительной защиты отражено в Рекомендации Rec (2001)18 Комитета министров Совета Европы по поводу дополнительной защиты (Recommendation Rec (2001) 18 of the Committee of Ministers to member states on subsidiary protection).

дарство, в котором его жизни, здоровью и другим основным правам и свободам будет угрожать серьезная опасность. В преамбулах этих документов¹ вы не найдете призыва к гуманизму, эти документы воплощают стремление государств-участников защитить естественные и неотъемлемые права человека, защита этих прав является «основой свободы, справедливости и всеобщего мира»².

Также, основываясь на собственном опыте, было очевидно, что существуют лица, к которым государство должно проявить именно гуманизм, хоть их положение и не обуславливается международными обязательствами (это, чаще всего, лица пожилого возраста, к которым нельзя по каким-либо причинам применить иммиграционные правила, лица, которым необходимо получить лечение в Литве и так далее).

Опираясь на вышесказанное, в новом законопроекте появился новый вид защиты, предоставляемой в Литве, наряду со статусом беженца. Дополнительная защита в законопроекте определена следующим образом:

«Дополнительная защита предоставляется просителю убежища, который находится за пределами своей страны происхождения и не может в нее вернуться из-за вполне обоснованного страха, что:

- 1) он будет подвергнут пыткам, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию;
- 2) существует опасность его жизни, здоровью, безопасности или свободе из-за ситуации насилия, возникшей на фоне вооруженного конфликта либо грубого постоянного нарушения прав человека».

Таким образом, в новом законопроекте проведена разграничительная черта между дополнительной защитой и проявлением гуманизма по отношению к другим лицам.

Кроме того, согласно нормам вышеназванных международных договоров и в силу того, что эти нормы носят абсолютный характер³, статус «дополнительной защиты» не должен иметь так называемых положений об исключении.

2. Дополнительная защита должна быть регламентирована как форма убежища, предоставляемого в государстве. Некоторое время в Литве «гуманитарный статус» определялся как «невозможность выдворения» иностранца, однако, как было уже неоднократно замечено, дополнительная защита должна включать ряд социальных прав и гарантий. Поэтому вопрос о предоставлении дополнительной защиты должен решаться наряду с предоставлением статуса беженца. Возвращаясь к законопроекту, убежище характеризуется следующим образом:

«Убежище – предоставление в Литве статуса беженца, дополнительной защиты и временной защиты⁴».

¹ Всеобщая декларация прав человека 1948 г.; Европейская Конвенция 1950 г. «О защите прав и основных свобод человека»; Конвенция 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

² Всеобщая декларация прав человека 1948 г., преамбула.

³ В частности статья 3 Европейской Конвенции о защите прав и основных свобод человека, статья 3 Конвенция 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

⁴ Временная защита – предоставление защиты на коллективной основе, без индивидуального рассмотрения дел в случае массового наплыва иностранцев.

Все названные формы защиты регламентируются одним разделом законопроекта, статус беженца и дополнительная защита устанавливаются во время одной, единой процедуры предоставления убежища.

Одновременно нельзя забыть о лицах, пребывание которых в стране связано только с тем, что их **невозможно** выслать из страны (отсутствие дорожных документов, невозможность транспортирования и т.д.). И хотя такое положение не связано с предоставлением убежища, чаще всего такая ситуация возникает именно с бывшими просителями убежища. Названная ситуация также нашла отражение в законопроекте¹.

3. Гражданам иностранных государств и лицам без гражданства, которым предоставлена дополнительная защита, должны выдаваться документы, подтверждающие их личность, и дорожные документы. Как уже было отмечено, статус дополнительной защиты, как и статус беженца, не может считаться предоставленным, если иностранец не имеет возможности реализовать свои права – и, как отражение этих прав, не может выполнить и свои обязательства перед государством, которое предоставило защиту.

Согласно законопроекту,

«лицу, которое не принадлежит к гражданству какого-либо государства и имеющему право проживать в Литовской Республике, согласно Конвенции 1954 г. о статусе апатридов выдается дорожный документ, предоставляющий право выехать из Литовской Республики и в нее вернуться»,

а также

«гражданину иностранного государства, который имеет право проживать в Литовской Республике, однако в силу объективных причин не обладает дорожным документом и который не может получить такой документ из компетентных представительств государства своей гражданской принадлежности, выдается паспорт иностранца, предоставляющий право выехать из Литовской Республики и в нее вернуться».

4. Иностранцы, которым предоставляется дополнительная защита, должны иметь определенные права в государстве, которое такую защиту предоставило. В Литве такие лица

- имеют право участвовать в программе социальной интеграции в течение одного года (бесплатное проживание, социальное страхование, курсы литовского языка, квалификационные курсы, помощь в трудоустройстве и т.д.);
- несовершеннолетние дети имеют право учиться в общеобразовательной школе;
- имеют право на труд – не требуется дополнительного разрешения;
- некоторые льготы в приобретении личных документов (не требуются документы о постоянном месте жительства, страховании, некоторые личные документы, если иностранец в силу объективных причин не может их предоставить);
- право на воссоединение семьи.

Как уже было замечено, вопрос социального страхования иностранцев, получивших дополнительную защиту, остается проблематичным и должен быть решен в ближайшем будущем.

* * *

¹ Согласно законопроекту, если в течение 6 месяцев иностранца невозможно выслать из страны, ему разрешается временно, в течение 6 месяцев, пребывать в Литве. Это разрешение может быть продлено. Однако такой иностранец не имеет права на социальную интеграцию.

ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

Составлено Секретариатом по вопросам приграничного сотрудничества, январь 2004 г.

Вступление

Исключительно в целях настоящего документа термин «дополнительные формы защиты» используется для описания любого статуса, предоставляемого лицам, нуждающимся в защите, на иных основаниях, чем основания, изложенные в Конвенции о статусе беженцев 1951 г. Он также отличается от «временной защиты», которая предоставляется в качестве крайней меры в ситуациях массового притока людей.

В настоящем документе освещаются различия, существующие в государствах-членах Европейского Союза и других странах между способами предоставления защиты лицам, которые не подпадают под определение беженца по Конвенции 1951 г., но, тем не менее, не могут быть возвращены в страны своего происхождения из соображений защиты.

Что касается лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты, почти все проанализированные страны предоставляют определенный вид защиты тем, кто при возвращении может подвергаться риску нарушений прав человека, или тем, кто спасается бегством от гражданской войны/военных действий. Несколько государств предоставляют защиту лицам, спасающимся от стихийных и экологических бедствий (Швеция, в некоторой степени Дания, Финляндия и Соединенное Королевство), а также лицам, которые дезертировали из армии и могут вследствие этого подвергаться необоснованно тяжелому наказанию (Чешская Республика, Дания, Финляндия, Германия, Латвия, Литва, Польша).

Цель настоящего документа – обратить внимание на законодательство и практику отдельных государств в отношении положения лиц, нуждающихся в международной защите по иным причинам, чем беженцы по Конвенции 1951 г.

Подготовлено Секретариатом по вопросам приграничного сотрудничества / Седеркоптингского процесса, январь 2004 г.

АВСТРИЯ

В Австрии предоставляются два статуса:

- разрешение на временное проживание (ст. 15 Закона «Об убежище» 1997 г.);
- отсрочка депортации (*Abschiebungsaufschub*, ст. 56 (2) Закона «Об иностранцах» 1997 г.)

Разрешение на временное проживание может предоставляться иностранцу, который не признан беженцем, но не может быть депортирован или принудительно выслан; или лицу, которое при возвращении подвергнется риску нарушений прав человека, например, пыткам или жестокому, бесчеловечному и унижительному обращению. Это разрешение может предоставляться максимум на 1 год, а после второго продления – максимум на 3 года. Разрешения продлеваются до тех пор, пока существуют причины, на основании которых такие разрешения были изначально выданы.

Что касается прав владельцев разрешений на временное проживание, то такие лица имеют доступ к наемному труду, однако выдача разрешений на трудоустройство основывается на административном делении. Предполагаемым работодателям придется доказывать, что ни один гражданин Австрии, ЕС, беженец по Конвенции или законно проживающий мигрант не могут заниматься этой работой. Однако данный статус не предусматривает доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности, свободным профессиям, жилью, а также право голосовать в муниципальных выборах, право баллотироваться на выборах и право на воссоединение с семьей.

Отсрочка депортации может предоставляться иностранцу, который не подлежит депортации по юридическим или практическим причинам. Максимальный срок отсрочки составляет 1 год; отсрочка может быть в любой момент аннулирована и не считается надлежащим разрешением на проживание.

Этот статус предусматривает следующие права: доступ к здравоохранению, свободу передвижения в пределах территории государства, а также доступ к государственному образованию. Все остальные права или ограничены, или для их реализации не хватает финансирования.

Все решения по предоставлению дополнительных форм защиты (согласно Разделу 57 Закона «Об иностранцах» 1997 г.) принимаются Федеральным управлением по вопросам убежища (Bundesasylamt). В соответствии с Законом «Об убежище» 1997 г. отрицательные решения подлежат обжалованию в Независимой федеральной комиссии по пересмотру дел о предоставлении убежища (UBAS) (Unabhangiger Bundesasylsenat). Решения Независимой федеральной комиссии по пересмотру дел о предоставлении убежища могут быть обжалованы в административном суде (Verwaltungsgerichtshof). Если административный суд (VwGH) обнаруживает нарушения процессуального права, он возвращает дело обратно в UBAS для пересмотра. Таким образом, решения административного суда не учитывают конкретных обстоятельств самого иска. Таким образом, административный суд передает обратно в UBAS дело заявителя, в котором UBAS неправильно изложила факты, построила возможность защиты на предположениях, не приняла во внимание все обстоятельства дела или не обеспечила надлежащей аргументации.

БЕЛАРУСЬ

1. Законодательство Беларуси не предусматривает статуса полной дополнительной защиты. Однако существует рудиментарная форма защиты, которая реализуется в виде разрешений на временное пребывание в Беларуси.
2. Такое разрешение выдается в соответствии со ст. 37 Закона «О беженцах».
3. Согласно ст. 37 этого Закона, «иностраннй гражданин (или лицо без гражданства) не может высылаться из страны против его желания на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность по причине расы, вероисповедания, гражданства, национальности, членства в определенной социальной группе или политических убеждений».
4. Хотя данный Закон не определяет срок действия данного статуса, разрешение на пребывание выдается в соответствии с процедурой, утвержденной Советом министров, на период, определяемый миграционными властями, но в любом случае не более одного года (см. также нижеприведенные данные).
5. Данное лицо может законно пребывать в Беларуси в период действия разрешения и защищено от *принудительного выдворения*. Такие лица обладают ограниченным пра-

вом на трудоустройство или ведение предпринимательской деятельности и подлежат дополнительному лицензированию. Никакие другие права не предоставляются.

6. Правила пребывания беженцев в Республике Беларусь, принятые Советом министров Республики Беларусь 30.05.2003 г., № 728, п. 45-46, а также Инструкция о процедурах признания статуса беженца, прекращения и аннулирования статуса беженца, принятая Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь 30.06.2003 г., № 77, п. 76, создают следующую структуру:

- одновременно с отказом в удовлетворении заявления на статус беженца лица, ищущего убежища, миграционные власти рассматривают целесообразность выдачи заявителю разрешения на пребывание на основании критериев, указанных в Законе «О беженцах» (см. выше). При положительном решении миграционные власти выдадут заключение о невозможности возвращения такого лица на его родину (или в страну его привычного проживания). В течение 5 дней после отклонения заявления на предоставление статуса беженца, заключение (если оно имеется) пересылается непосредственно в органы внутренних дел, которые выносят официальное решение. В таком случае функция органов внутренних дел носит преимущественно технический характер – факты отказов в выдаче разрешений неизвестны.

Заключение о невозможности возвращения выдается, только если миграционные власти считают это необходимым, в противном случае миграционные власти не выносят отдельного отказа в вынесении заключения, что значительно усложняет процедуру апелляции, хотя технически допускает ее. До настоящего времени никаких апелляций в судебных инстанциях зарегистрировано не было.

Важно подчеркнуть, что заключение выдается *одновременно* с отказом в предоставлении статуса беженца, а разрешение на пребывание выдается на срок не более *одного года*. Хотя эти ограничения не предусмотрены Законом «О беженцах», они, вероятно, были введены, чтобы побудить лицо искать другую страну пребывания и дать ему необходимое время для получения проездных документов, выездных и въездных виз и т.п. Однако очевидно, что переезд в другую безопасную страну недоступен большинству лиц, ищущих убежища и получивших отказ. Беженцы, не подпадающие под действие Конвенции, как правило, не в состоянии найти другую страну для убежища и нуждаются в продлении их временного статуса. Однако вышеупомянутые ограничения могут создать и возможно создадут проблемы для лиц, подающих заявления на продление пребывания. Поскольку эта процедура была введена очень недавно, в практике таких случаев еще не было, но УВКБ ООН в Минске предусматривает некоторые из них и будет пристально наблюдать за ситуацией.

Предусмотрена возможность получения разрешения на проживание, если у заявителя есть супруг(а) или близкие родственники, которые являются гражданами Беларуси.

БЕЛЬГИЯ

В Бельгии нет общего режима предоставления форм дополнительной защиты.

В Бельгии функция рассмотрения заявлений на предоставление убежища возложена на Генерального комиссара по делам беженцев и апатридов (ГКБА). Он рассматривает в апелляционном порядке решения о недопуске в страну, вынесенные Управлением по делам иностранцев, и, прежде всего, конкретные обстоятельства иска по делу об убежище. При отклонении заявления на предоставление убежища Управление по

делам иностранцев выдает распоряжение о высылке (OQT 'Ordre de Quitter le Territoire'). При подтверждении решения о недопуске в страну или отказа в предоставлении статуса беженца на основании обстоятельств дела на основном этапе рассмотрения ГКБА может выдать положение о невозвращении, т.е. официальное заключение о возможном возвращении лица, если, по мнению ГКБА, возвращение недопустимо. В таком случае исполнение OQT приостанавливается. При отсутствии форм дополнительной защиты положение о невозвращении обеспечивает безопасность лицам, которые не соответствуют требованиям статуса беженца, но не могут по уважительным причинам вернуться в страну своего происхождения.

Обычной причиной для выдачи положения о невозвращении служит опасение того, что возвращение вызовет нарушение ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека. При отрицательных решениях в отношении особых категорий лиц, ищущих убежище, например, лиц из стран, вовлеченных в гражданскую войну или всеобщее насилие, также применяется положение о невозвращении. На момент написания в эти категории входили цыгане и другие меньшинства из Косово, палестинцы из оккупированных территорий и либерийцы. Следовательно, положение о невозвращении может применяться двумя способами: 1) на основании обстоятельств того или иного дела или 2) квазиавтоматически, где вопрос установления личности или гражданства не вызывает сомнений.

При отказе в предоставлении статуса беженца и выдаче положения о невозвращении лицу устанавливается крайний срок выезда за пределы территории с возможностью ежемесячной отсрочки путем продления OQT. Управление по делам иностранцев рассматривает возможные изменения ситуации в стране происхождения или изменения положения данного лица. При рассмотрении возможности возвращения в страну происхождения Управление по делам иностранцев делает письменный запрос о выдаче ГКБА другого заключения о невозвращении. Окончательное решение принимает министр. Приостановление выполнения OQT на основании положения о невозвращении не может быть приравнено к формам дополнительной защиты: лицо только допускают на территорию и рассматривают как нелегального иностранца, не предоставляя ему доступ к рынку труда, социальной защите, надежной экстренной медицинской помощи.

Регуляризация. Не предусматривается возможность регуляризации отдельно от положения о невозвращении. Министр внутренних дел может разрешить иностранцу проживать в Бельгии. При обычных условиях заявление на получение этого разрешения подается в стране происхождения, но на основании процессуальной нормы Закона «Об иностранцах» иностранец может при исключительных обстоятельствах подать заявление на получение такого разрешения в Бельгии. Такая регуляризация необязательно должна включать гуманитарные причины.

Право на рассмотрение вопроса регуляризации имеют:

- (i) лица, ищущие убежища, которые не получили окончательного решения по своим заявлениям на предоставление убежища в течение разумного периода времени;
- (ii) иностранцы, которые не в состоянии покинуть Бельгию согласно соответствующему распоряжению по независящим от них причинам;
- (iii) лица, страдающие серьезными заболеваниями;
- (iv) другие лица, для которых необходимо учесть гуманитарные причины.

Кроме того, заявление на регуляризацию было расширено, чтобы охватить особые категории лиц, например, жертв торговли людьми, а также лиц, нелегально проживающих на территории Бельгии, зарегистрировавших брак с гражданином(ой) Бельгии или ЕС.

Лица, указанные выше в пункте (i), имеющие действительные паспорта или другой международно-признанный документ, удостоверяющий личность, получают бессрочное разрешение на проживание, а при отсутствии такого документа – временное разрешение на проживание, которое подлежит продлению и будет выдано на неограниченный срок по истечении трехлетнего периода. Лицам, указанным выше в пункте (ii), выдаются временные разрешения на проживание, исходя из предполагаемой даты, до которой они смогут покинуть Бельгию. Разрешение на проживание может продлеваться после пересмотра ситуации в стране происхождения. По истечении трех лет такое лицо имеет право получить бессрочное разрешение на проживание.

Регуляризованные лица обладают равными с гражданами Бельгии правами, за исключением политических прав и права на воссоединение с семьей. Следует подчеркнуть, что регуляризация не может приравниваться к формам дополнительной защиты.

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

В Чешской Республике дополнительная защита предоставляется в форме «допустимого пребывания» (*toleration*). Правовым основанием для этого служит ст. 28 и 91 Закона «Об убежище». В соответствии с этим Законом, при отказе в удовлетворении заявления на статус беженца Управление по вопросам убежища и миграционной политики (DAMP) должно *ex officio* определить, применимы ли к заинтересованному лицу препятствия для выезда из страны.

Препятствия существуют в следующих ситуациях:

1. получивший отказ заявитель вынужден выехать в

- страну, где он/она подвергается риску пыток, бесчеловечного или унижающего обращения или наказания и/или где его/ее жизнь подвергается опасности по причине войны; или
- страну, которая требует его/ее экстрадиции за преступление, предусматривающее высшую меру наказания в соответствии с законами этой страны;
- страну, которая желает вернуть несовершеннолетнего ребенка без сопровождения, но не имеет адекватных условий для приема и ухода, соответствующих нуждам и степени самостоятельности такого ребенка.

2) обязательство аннулировать пребывание получившего отказ заявителя противоречит международным обязательствам Чешской Республики.

Если службы, предоставляющие убежище, устанавливают наличие препятствия для выезда, заявитель, которому отказали в предоставлении убежища, может подать в Полицию по делам иностранцев заявление на выдачу визы на допустимое пребывание сроком на 1 год с возможностью продления до тех пор, пока существуют причины, на основании которых такая виза была изначально выдана (ст. 35 (1) b) и 179 Закона «Об иностранцах»).

Лица, имеющие визу на допустимое пребывание в Чешской Республике, могут, исходя из собственного желания и материального положения, обеспечиваться денежным пособием, сумма которого не превышает минимальный прожиточный минимум, для покрытия питания и прочих личных нужд, а также основных расходов на проживание.

Они не имеют права на предусмотренное государством бесплатное проживание, однако при определенных обстоятельствах могут получать финансовую помощь для покрытия расходов на проживание. Если иностранец имеет статус допустимого пребывания и не в состоянии обеспечить себе жилье, тогда жилье предоставляется Министерством внутренних дел. На практике таких лиц расселяют либо в частном секторе, либо в зданиях, которыми управляют НПО на основании договора с Жилищной администрацией беженцев. В таких случаях почти все денежное пособие расходуется на проживание и питание, а так как расходы превышают размер пособия, Жилищная администрация беженцев участвует в расходах на проживание.

Иностранцы, которым предоставлена виза на допустимое пребывание, имеют право селиться по своему желанию внутри страны. Кроме доступа к бесплатной медицинской помощи, иностранцы, имеющие статус допустимого пребывания, не имеют (кроме незначительных исключений) каких-либо социально-экономических прав. Нет четкой правовой нормы, которая регулировала бы доступ иностранцев, имеющих визу на допустимое пребывание, к рынку труда или право на воссоединение с семьей.

ДАНИЯ

В Дании предусмотрены две возможности предоставления форм дополнительной защиты, включая статус де-факто (Закон «Об иностранцах», ст. 7.2) и гуманитарный статус (Закон «Об иностранцах», ст. 9.2.2).

1) Статус де-факто

От иностранцев, не подпадающих под действие Женевской конвенции 1951 г., нельзя требовать возвращения в страну их происхождения по причинам, сходным с изложенными в Конвенции 1951 г., или по другим веским причинам, которые могут привести к обоснованному опасению преследований или других подобных нарушений, а именно:

- лица, которые могут столкнуться с жестоким наказанием в результате бегства из страны или подачи заявления на предоставление убежища;
- лица, бежавшие от военной службы, или лица, которые могут столкнуться с необоснованно жестоким наказанием за уклонение от военной службы;
- «недостаточные доказательства»: случаи, когда невозможно получить надежную информацию по причине общего положения дел в стране происхождения или когда заявитель по каким-либо иным причинам не в состоянии соблюсти требование о бремени доказательства согласно Конвенции 1951 г., а орган, рассматривающий заявление, не может полностью предотвратить преследования такого лица после его возвращения.

По мнению групп по защите прав человека, защита беженцев де-факто также часто выражается в статусе, предоставленном лицам, бежавшим от половых и сексуальных преследований. Более того, такой статус также защищает лиц, которые, несмотря на возможное отсутствие обоснованных опасений преследования в будущем (например, в результате смены правительства) не желают возвращаться из-за жестоких преследований в прошлом, например, пыток или изнасилования.

Статус де-факто позволяет лицу получить разрешение на проживание сроком на один год с возможностью продления и по истечении трех лет подать заявление на разрешение постоянного проживания, которое обычно предоставляется на основании заявле-

ния. Согласно Закону «Об иностранцах» (в последней редакции от 17 июля 2002 г.) Министерство по делам беженцев, иммиграции и интеграции Дании или Датские иммиграционные службы (DIS) – местные отделения министерства и подчиняющиеся ему – являются органами, уполномоченными предоставлять иностранцам статус де-факто.

Статус де-факто включает следующий круг прав: доступ к наемному труду, самостоятельной предпринимательской деятельности, свободным профессиям, жилью, государственному (обязательному) образованию, социальной защите и здравоохранению, которые предоставляются с момента предоставления статуса (как и для беженцев по Конвенции). Также им гарантируется свобода передвижения в пределах территории государства. Однако свобода передвижения может быть косвенно ограничена: тот, кто в течение первых трех лет проживания (так называемый «вводный период») переезжает в другой муниципалитет без разрешения этого муниципалитета, может быть лишен некоторых социальных пособий. Проездной документ – датский паспорт иностранца – выдается на основании заявления. Также предусмотрены политические права, и иностранцы, имеющие указанный статус, могут пользоваться теми же правами, что и беженцы: право голосовать в муниципальных выборах, право баллотироваться (только после трех лет непрерывного проживания). Они имеют право на воссоединение с семьей с момента предоставления статуса. Право на получение гражданства предоставляется только после шести лет непрерывного проживания в Дании.

2) Гуманитарный статус

Такой статус предоставляется лицам, которые не соответствуют условиям Конвенции 1951 г. или статусу беженца де-факто при условии, что положение, в котором находится такое лицо, требует для выдачи данного статуса принять во внимание соображения гуманитарного характера (например, семьи с малолетними детьми из регионов военных действий или тяжелых условий проживания: риск голодания, большие СПИ-Дом или раком и т.п.).

Разрешение на проживание предоставляется сроком на 6 месяцев и подлежит продлению. При третьем продлении оно может выдаваться сроком на один год. По истечении 2-х лет проживания разрешение на проживание может выдаваться сроком до 10 лет. В конце концов, может выдаваться разрешение на постоянное проживание. Лица могут подавать заявления на получение разрешения на проживание по гуманитарным причинам в Министерство иностранных дел. Как правило, если лицо подает заявление о предоставлении гуманитарного статуса в период своего выезда, депортация приостанавливается до решения заявления. Депортация также может быть приостановлена для тех, кто подает заявление на пересмотр дела на гуманитарных основаниях в более поздний срок, где исключительные обстоятельства делают такую подачу целесообразной.

Круг прав, предусмотренный для гуманитарного статуса, полностью соответствует правам, предоставляемым на основании статуса де-факто, за исключением одного: как правило, проездной документ для этих лиц выдается датскими властями.
--

Во всех случаях оценка наличия дополнительных форм защиты в Дании основывается на тщательном изучении каждого индивидуального дела. Орган, рассматривающий заявление, изучает каждое дело с учетом конкретных и особых обстоятельств, например, этническое происхождение, язык, религия, семейные узы, политическая направленность и пол заинтересованного лица.

ФИНЛЯНДИЯ

В Финляндии для лиц, нуждающихся в защите, предусмотрены разрешения на проживание (А3) (Закон «Об иностранцах», ст. 31). Разрешение может выдаваться:

- иностранцам, которым не предоставлено убежище, однако считается, что они не могут безопасно вернуться в страну своего происхождения или привычного проживания;
- лицам, которые при возвращении могут подвергаться риску нарушений прав человека, например, пыткам или жестокому, бесчеловечному или унижительному обращению (Ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека);
- лицам, которые спасаются бегством от гражданской войны или всеобщего насилия;
- лицам, которые спасаются бегством от стихийных бедствий и экологических катастроф;
- лицам, которые уклонялись от военной службы или могут подвергаться неоправданно жесткому наказанию за уклонение от военной службы;
- лицам, которые могут подвергаться жестокому наказанию за побег из страны или за подачу заявления на предоставление убежища;
- лицам, чьи близкие родственники подвергаются особо жестоким преследованиям.

Иммиграционное управление может предоставлять заявителям, которые не подпадают под определение беженца, «разрешение на проживание из соображений защиты», если им угрожает смертная казнь, пытки, а также иное бесчеловечное или унижительное обращение, вооруженный конфликт или экологическая катастрофа в стране их происхождения.

Лицу вначале выдается разрешение на проживание сроком на один год с возможностью продления. По истечении двух лет почти автоматически выдается разрешение на постоянное проживание. Владельцы таких разрешений имеют право на ограниченные социальные пособия, а также могут подавать заявления от имени членов своих семей, находящихся за границей, для воссоединения в Финляндии. В течение 2001 г. приблизительно 3000 лиц подали заявление на получения дополнительного статуса согласно ст. 31 Закона «Об иностранцах».

Согласно последним изменениям, внесенным в 2002 г., Иммиграционное управление также может выдавать разрешение на проживание лицам, «нуждающимся в защите». Внесенные изменения отменили существовавшее ранее различие между разрешениями на проживание, выданными на «гуманитарных основаниях» и выданными лицам, «нуждающимся в защите».

Заявители могут подать апелляцию на отрицательное решение Управления в Хельсинкский административный суд. Последние изменения, внесенные в Закон «Об иностранцах», позволяют заявителю на дополнительную форму защиты предоставить в суд дополнительную информацию, опровергающую отказ.

Лица, имеющие такие разрешения, получают право на такую же государственную помощь, что и признанные беженцы, и могут подавать заявления от имени членов своих семей с целью воссоединения в Финляндии.

ГЕРМАНИЯ

В целом Германия предоставляет защиту беженцам, которые подверглись преследованиям по одной из причин, изложенных в Статье 1А (1) Женевской конвенции о статусе беженца 1951 г., согласно ст. 16 Конституции Германии или Раздела 51 Закона Германии «О беженцах». Принимая во внимание действующее прецедентное право, защита предоставляется согласно указанным условиям только в случаях, когда преследование исходит от государственных или подобных органов или, по крайней мере, может быть им приписана.

Кроме того, лица, определенные как нуждающиеся в защите по гуманитарным причинам, могут получить формы дополнительной защиты, если они отвечают требованиям, предусмотренным Разделами 53, 54, 30, 31, 32, 32а или 33 Закона «Об иностранцах».

Следует отметить, что в случае подачи заявления на предоставление убежища Немецкое учреждение RSD — Федеральное управление по признанию иностранных беженцев — принимает решения согласно унифицированной процедуре по рассмотрению и статуса беженца и индивидуальных препятствий к депортации из гуманитарных соображений.

В отношении защиты от депортации по гуманитарным причинам законодательство Германии предусматривает два инструмента: заявителю может быть предоставлена (1) разрешение на допустимое пребывание (*англ. – toleration permit, нем. — “Duldung”*), Раздел 55 Закона «Об иностранцах», или (2) временное разрешение на проживание (*“Aufenthaltsbefugnis”*), Раздел 30 Закона «Об иностранцах».

Разрешение на допустимое пребывание (отсрочка депортации, “Duldung”)

(а) Требования к отсрочке депортации. В соответствии с Разделом 55 (2) Закона «Об иностранцах», выдача разрешения на допустимое пребывание является *обязательной* до тех пор, пока депортация невозможна по юридическим или фактическим обстоятельствам в соответствии с Разделами 53 (1)–(4) или если депортация подлежит отсрочке из гуманитарных соображений, предусмотренных Разделами 53 (6) и (54) Закона «Об иностранцах».

В принципе юридические препятствия для депортации имеют те, чьи корни находятся в стране происхождения (*“zielstaatsbezogene Abschiebungshindernisse”*), как предусмотрено Разделом 53 (1)–(4) Закона «Об иностранцах», а именно:

- когда заявитель после возвращения столкнется с угрозой пыток;
- если он будет преследоваться за совершение преступления, которое предусматривает высшую меру наказания;
- если депортация приведет к нарушению Европейской конвенции по правам человека.

Следует отметить, что в соответствии с действующей в Германии правовой практикой Раздел 53 (1)–(4) применяется только в том случае, если угрозы происходят от государственных или подобных им субъектов страны происхождения или, по крайней мере, могут быть приписаны им.

Согласно Разделу 53 (6) (1) Закона «Об иностранцах», властям Германии приходится воздерживаться от депортации, если заявителю угрожает определенный *индивидуальный* риск для жизни или физической неприкосновенности после его возвращения.

Однако согласно Разделу 53 (6) (2) Закона «Об иностранцах», ситуации, в которых все население определенного государства подвергается существенной угрозе жизни или членовредительства, подпадают под применение Раздела 54 Закона «Об иностранцах». Это положение предусматривает, что высшие региональные органы, т.е. министерства внутренних дел федеральных земель (Laender) после консультаций с федеральным министерством внутренних дел имеют право приостановить депортацию иностранцев из определенных государств на основании юридических или гуманитарных причин или с целью сохранения политических интересов Федеративной Республики Германия. Раздел 54 Закона «Об иностранцах» в настоящее время применяется в отношении беженцев из Ирака и Афганистана. При отсутствии такого общего решения, принимаемого федеральными министерствами, органы по предоставлению убежища и работе с иностранцами обязаны рассмотреть отдельные дела в отношении серьезных рисков в значении Раздела 53 (6) Закона «Об иностранцах», однако с учетом уровня опасности, угрожающей жизни и риска членовредительства, который возрастает до такой степени, что депортация может быть прекращена только при наличии достаточных доказательств того, что отдельному иностранцу угрожает «неминуемая смерть или тяжелые травмы» в случае возвращения. Принимая во внимание, насколько затруднительно для отдельного заявителя установить, что всем лицам, которые происходят из определенной страны, угрожает такая крайняя опасность, бремя доказательства часто приводит к отказу в защите согласно данному условию.

Кроме того, согласно Разделу 55 (3) Закона «Об иностранцах» разрешение на допустимое пребывание *может* быть выдано, и, следовательно, заявителю *может* быть предоставлено временное разрешение на пребывание в Германии до тех пор, пока его окончательно не обяжут покинуть страну или если веские гуманитарные или личные причины, или важные государственные интересы требуют продолжительного присутствия лица, получающего защиту в Германии, например, в случае жертвы торговли людьми, чьи показания имеют отношение для установления фактов в рассматриваемом уголовном деле.

В определенных отдельных делах может также предоставляться разрешение на допустимое пребывание, если депортация невозможна по правовым или фактическим причинам, которые имеют отношение к Германии, например, сохранение семьи (см. ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека) или болезнь заявителя.

(b) Продолжительность и правовой характер разрешения на допустимое пребывание. Не затрагивая обязательств иностранца выехать из страны, разрешение на допустимое пребывание не дает его владельцам права на законное проживание в Германии, но приостанавливает депортацию, объектом которой стал бы заявитель при других обстоятельствах (Раздел 55 (1) Закона «Об иностранцах»). Согласно Разделу 56 (2) Закона «Об иностранцах», срок действия разрешения на допустимое пребывание не должен превышать одного года. На практике срок действия разрешений на допустимое пребывание ограничивается первоначально шестью месяцами или меньшим периодом, однако по истечении срока действия власти в зависимости от вышеизложенного могут продлить действие разрешения на допустимое пребывание согласно Разделу 55 Закона «Об иностранцах».

Лица, которым предоставлены разрешения на допустимое пребывание, не имеют права на воссоединение семьи и не имеют права посещать финансируемые правительством курсы немецкого языка. Как правило, они должны пребывать в общих жилищных центрах и не могут покидать административный район, в котором расположен центр, без предварительного разрешения. Лица, имеющие разрешение на проживание, по-

лучают ограниченную государственную помощь в течение первых 36 месяцев их пребывания, либо им предоставляется помощь, преимущественно в натуральной форме, в соответствии с Законом «О социальной помощи лицам, ищущим убежища».

В 2002 г. приблизительно 227 000 лиц получили такой статус в Германии.

Разрешение на временное пребывание ("Aufenthaltsbefugnis")

(а) Требования для разрешения на временное пребывание. Согласно Разделу 30 (1) Закона «Об иностранцах», заявителям должны предоставляться разрешения на временное пребывание, если им разрешен въезд, и пребывание на территории федеральных земель на основании веских гуманитарных причин, если этого требуют нормы международного права или сохранения политических интересов Германии.

Согласно Разделу 30 (2), разрешение на временное проживание *может* выдаваться, если депортация невозможна по причинам, которые не *могут быть приписаны* заинтересованному лицу в данном конкретном деле, и

- если заявитель в принципе соответствует разрешению на допустимое пребывание ("Duldung") согласно Разделу 55 (2) Закона «Об иностранцах» (Раздел 30 (3) Закона «Об иностранцах»);
- если заявитель уже получил разрешение на допустимое пребывание и проживает в Германии минимум два года (Раздел 30 (4) Закона «Об иностранцах») или если заявитель получил окончательный отказ на предоставление убежища (Раздел 30 (5) Закона «Об иностранцах»).

Разделы 30 (3), (4) и (5) не применяются, если заявитель не имеет приписываемых ему препятствий к депортации, например, если такое лицо не предпринимает необходимых действий для получения проездного документа.

Более того, в целях сохранения на территории федеральных земель целостности семьи с иностранцем, имеющим разрешение на временное проживание, Раздел 31 (1) Закона «Об иностранцах» предусматривает, что супругу(е), зарегистрированному однополую партнеру, а также не состоящему в браке несовершеннолетнему ребенку иностранца, имеющего разрешение на временное пребывание, может также выдаваться разрешение на временное пребывание в соответствии с Разделом 30 (1-4) Закона «Об иностранцах», за исключением Раздела 30 (5) Закона «Об иностранцах».

Более того, в соответствии с Разделом 31 (2) Закона «Об иностранцах», ребенок, родившийся на территории федеральных земель, автоматически получает право на получение разрешения на временное пребывание, если таковое имеется у его матери.

Кроме того, согласно Разделу 32 Закона «Об иностранцах», разрешение на временное пребывание в соответствии с Разделом 30 или 31 (1) Закона «Об иностранцах» также может быть выдано (или продлено) иностранцам из определенного государства или определенной группе иностранцев по гуманитарным, политическим или юридическим причинам на основании инструкции верховных властей федеральной земли, например, министерства внутренних дел федеральных земель с согласия федерального министерства внутренних дел. Данное условие главным образом применяется в случаях, где министерства федеральных земель приняли ранее решение не депортировать беженцев из определенного государства или определенную группу беженцев согласно Разделу 54 Закона «Об иностранцах» (см. выше).

Согласно Разделу 32а Закона «Об иностранцах», разрешение на временное проживание может также выдаваться органами по работе с иностранцами на общих основа-

ниях заявителям, которые спасаются бегством от войны или гражданских войн, если министерства внутренних дел федеральных земель с согласия федерального министерства примут соответствующее решение в отношении определенной страны происхождения. Несмотря на то, что это условие находится в силе с 1993 года, оно не применялось на практике до эвакуации беженцев из Косово через FYROM, поскольку федеральному правительству и федеральным землям не удалось достигнуть соглашения относительно финансирования таких мер. Выдача разрешения на временное проживание в соответствии с разделом 32а Закона «Об иностранцах» предусматривает, что заявитель не подает заявления на предоставление убежища, а если такая процедура уже начата – отзывает заявление на предоставление убежища.

(b) Правовая природа. Предполагаемая цель разрешения на временное пребывание в соответствии с Разделом 30 Закона «Об иностранцах» – легализация пребывания заявителя в ситуациях, где предполагаются продолжительные или постоянные преграды для депортации. В отличие от разрешения на допустимое пребывание (см. выше), разрешение на временное пребывание устанавливает для заинтересованного лица право на законное пребывание в Германии; наличие разрешения на временное проживание является необходимой предпосылкой для получения разрешения на постоянное проживание.

Разрешение на временное проживание ограничено во времени и выдается сроком максимум до двух лет (Раздел 34 (1) Закона «Об иностранцах»), но может неоднократно продлеваться по истечении срока действия на следующие два года. Лица, которые получили разрешение на временное проживание, имеют право на государственную помощь, включая медицинскую, по существующей в Германии системе социальной помощи. Однако в случае применения Раздела 32а Закона «Об иностранцах» социальная помощь предоставляется только в соответствии с Законом «О социальных пособиях для лиц, ищущих убежища» (см. выше) в течение первых трех месяцев; свобода поселения также может быть ограничена определенной федеральной землей в соответствии с Разделом 32а (5) Закона «Об иностранцах».

ГРЕЦИЯ

В соответствии с Законом «О въезде и пребывании иностранцев на территории Греции» от 26 апреля 2001 года и Разделом 8 Указа Президента № 61/1998, лицам, ищущим убежища, может предоставляться гуманитарный статус в противоположность статусу беженца, а при окончательном отказе в заявлении на предоставление убежища – может предоставляться разрешение на временное пребывание в Греции по гуманитарным причинам.

Причины, по которым может предоставляться гуманитарный статус, могут быть следующими (высылка иностранца в страну происхождения из-за серьезных проблем со здоровьем не практикуется и/или не допустима): международное эмбарго в такой стране, гражданская война, сопровождающаяся массовыми нарушениями прав человека и т.п., либо возможное нарушение требований *невывыски*, предусмотренных ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека или ст. 3 Конвенции ООН против пыток.

Что касается срока действия, предусмотренного ст. 30 и ст. 6б Закона «О въезде и пребывании иностранцев на территории Греции» от 26 апреля 2001 года, разрешения могут выдаваться иностранцам, которые нелегально проживают в Греции, по гуманитарным причинам на период до одного года с возможностью продления срока действия до одного года. В 2002 г. Греция предоставила гуманитарный статус 148 заявителям.

Процедуры предоставления гуманитарного статуса регулируются Указом Президента №61, изданным в июне 1998 г., где предусмотрен специализированный штат в полицейских управлениях для проведения собеседований с заявителями. После собеседований полиция направляет заявления вместе с рекомендациями о целесообразности выдачи или об отказе в предоставлении указанного статуса в Министерство общественного порядка, которое принимает решения.

Указ Президента 1998 г. о процедурах предоставления убежища оговаривает возможность продления действия разрешений на временное пребывание сроком от шести месяцев до одного года. В нем также оговорены условия, на основании которых может выдаваться разрешение на допустимое пребывание (*англ. – tolerance permit*) (объективная невозможность переезда или возвращения; случаи, подпадающие под действие ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и/или ст. 3 Конвенции против пыток).

Лица, получившие разрешение на допустимое проживание или разрешение на пребывание по гуманитарным причинам, имеют право на работу по найму, доступ к индивидуальной предпринимательской деятельности, свободным профессиям (ст. 4 Указа Президента №61/1998). Доступ к жилью им не предоставляется. Они имеют доступ к государственному (обязательному) образованию и право на социальные пособия и свободу передвижения в пределах территории государства. Что касается здравоохранения, этим лицам предоставляется доступ к национальной службе здравоохранения на тех же основаниях, что и малообеспеченным семьям, проживающим в Греции.

Законодательство Греции не содержит положений и, соответственно, прав лиц, получивших разрешение на допустимое проживание или разрешение на проживание по гуманитарным причинам на проездной документ, право голоса в муниципальных выборах, воссоединение с семьей, а также право на профессионально-техническое образование.

ВЕНГРИЯ

Законодательством Венгрии не предусмотрена определенная форма дополнительной защиты для лиц, ищущих убежища, заявление которых было отклонено, но которые не могут быть возвращены в свою страну происхождения или другую страну из соображений защиты. При отклонении заявления на статус беженца органы, занимающиеся вопросами убежища, могут рассмотреть, будет ли применяться положение о *невьсылке* ст. 43 (1) Закона «Об иностранцах». Согласно ст. 43 (1) Закона «Об иностранцах», заинтересованному лицу может предоставляться разрешение на проживание по гуманитарным причинам, при этом предполагается, что такое лицо подпадает под категорию «лиц, имеющих право на пребывание». Однако это не представляет определенного статуса и не предоставляется официальным решением.

Лица, имеющие право на «разрешенное пребывание», включают, среди других, лиц, ищущих убежища, чье заявление на статус беженца было отклонено, но которые не могут быть возвращены на территорию государства или на границу территории, поскольку имеются веские основания предполагать, что вернувшийся, получивший отказ или высланный иностранец будет подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижительному обращению или смертной казне.

Согласно ст. 38 (2) Закона «Об убежище», управление по делам беженцев должно рассмотреть, применяются ли условия ст. 43 (1) Закона «Об иностранцах», если оно отклоняет заявление на предоставление статуса беженца. Согласно ст. 81 Указа прави-

тельства № 170/2001, иностранцы, в отношении которых применяется данное положение о невысылке, подпадают под категорию «лиц, имеющих право на пребывание». Управление по делам беженцев инициирует выдачу разрешения на проживание по гуманитарным причинам вместе с компетентным региональным управлением полиции по делам иностранцев. Поскольку дополнительная защита, предлагаемая лицам, имеющим право пребывания по ст. 43 (1) Закона «Об иностранцах», не является определенным статусом, они как лица, имеющие разрешения на проживание по гуманитарным причинам, имеют право на определенную помощь и материальные пособия. Также им разрешается работать в соответствии с общими правилами, применимыми к иностранцам.

ЛАТВИЯ

В Латвии статус дополнительной защиты основывается на ст. 35 – 43 Закона «Об убежище»; ст. 23 (1) и 24 (1) Закона «Об иммиграции».

Согласно ст. 35 Закона «Об убежище», под статус дополнительной защиты подпадают две категории:

- лица, которые могут подвергаться риску высшей меры наказания, пыток, бесчеловечного или унижительного обращения или наказания при возвращении в страну своего происхождения;
- лица, которые из-за внешнего или внутреннего военного конфликта не могут вернуться в страну своего происхождения.

В соответствии со ст. 36 Закона «Об убежище», статус дополнительной защиты не предоставляется:

- лицу, прибывшему из страны, в которой оно могло просить защиту;
- лицу, совершившему преступление против мира, военное преступление, преступление против человечества или преступление геноцида в рамках значений, определенных международными документами, принятыми с целью борьбы с преступлениями такого рода;
- лицу, виновному в совершении деяний, которые противоречат принципам и целям Организации Объединенных Наций, или лицу, представляющему угрозу безопасности для государства и народа Латвии.

Эти исключения критиковали как несоответствующие международным стандартам и нормам Европейской конвенции по защите прав человека (ст. 3 Конвенции).

В ст. 41 Закона «Об убежище» определены причины прекращения и аннулирования статуса дополнительной защиты. Они включают следующие критерии: лицо сознательно предоставило недостоверную информацию, послужившую основанием для предоставления альтернативного статуса; лицо возвращается в страну своего гражданства, а при отсутствии гражданства – в страну своего прежнего проживания; лицо добровольно установило юридическую связь с другим государством – приобретает гражданство этой страны, находится под ее правовой защитой, получает разрешение на проживание в этой стране; в стране гражданства данного лица, а для лиц без гражданства – в стране прежнего проживания; обстоятельства изменились настолько, что условия, на которых был предоставлен такой статус, перестали существовать; лицо было признано виновным по приговору суда за совершение особо тяжкого пре-

ступления в Латвийской Республике; лицо получило статус беженца в Латвийской Республике или другой стране.

Заявления на статус дополнительной защиты рассматриваются по единой процедуре (когда также рассматриваются необходимости защиты по Конвенции 1951 г.) Управлением по делам беженцев при Управлении гражданства и миграции Министерства иностранных дел.

На основании ст. 37 Закона «Об убежище» и соответствующих подзаконных актах, Управление по делам беженцев выдает документы, удостоверяющие личность, а также разрешения на постоянное или временно проживание лицам, которым предоставляется статус дополнительной защиты в соответствии с условиями национального законодательства.

Апелляционная комиссия по делам беженцев выдала одно позитивное решение и предоставила статус дополнительной защиты 3 лицам (семья) из Беларуси в конце декабря 2002 г. В декабре 2003 г. Управление по делам беженцев предоставило статус дополнительной защиты чеченской семье, состоящей из родителей и трех детей.

Ни Закон «Об иммиграции», ни Закон «Об убежище» Латвии не содержат четких положений, запрещающих возвращение в страны, в которых лицо может испытывать преследования, пытки, а также бесчеловечное или унижающее обращение. Конституция Латвии и Закон «Об иммиграции» оговаривают, что международные договора, в которых участвует Латвия, содержащие положения о высылке иностранцев или лиц без гражданства, превалируют над национальным законодательством. Таким образом, лицо, ищущее убежище и получившее отказ, может подать апелляцию на распоряжение о высылке в суд на основании, например, ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека или ст. 3 Конвенции против пыток.

Управление по делам беженцев выдает документы, удостоверяющие личность, лицам, которым предоставлен статус дополнительной защиты. Управление по делам беженцев также отвечает за выдачу пособий всем лицам, имеющим такой статус. Обязанности Управления по делам беженцев подробно изложены в «Законе об учреждении Управления по делам беженцев», а также в «Инструкции о сотрудничестве учреждений Министерства внутренних дел, вовлеченных в процесс предоставления убежища, и процедуре идентификации лиц, ищущих убежища».

Лица, получившие статус дополнительной защиты, имеют те же права, что и беженцы по Конвенции 1951 г. Однако они могут столкнуться с проблемами при выезде из Латвии, поскольку удостоверяющие личность документы, выдаваемые этой группе лиц, не имеют широкого признания среди других государств в качестве проездного документа.

Лица, которым предоставлен статус дополнительной защиты, имеют право получать ежемесячное пособие, направленное на покрытие расходов по питанию и проживанию на сумму 6000 латов (~103,00 долларов), что соответствует сумме минимальной ежемесячной заработной платы в этой стране с учетом ежегодной индексации.

Безработные, имеющие этот статус, могут подать заявление на получения пособий по безработице согласно Закону «О трудоустройстве». Для получения права на пособие по безработице лицо должно быть объявлено безработным, быть старше 18 лет и дать согласие на профессионально-техническое обучение. При массовых обращениях за получением пособия по безработице преимущество имеют те заявители, чьи работодатели отчисляли в прошлом социальные налоги в государственный бюджет. Таким образом, безработные, имеющие статус дополнительной защиты, которые получали пособие за один год и по-прежнему не работают, скорее всего, не получают дальней-

шей социальной поддержки от государства. Лица, имеющие статус дополнительной защиты, вносятся в Реестр резидентов и получают индивидуальный код.

Ст. 40 Закона «Об убежище» представляет правовое основание для лиц, имеющих статус дополнительной защиты. Супруги, несовершеннолетние дети, а также находящиеся на иждивении совершеннолетние дети считаются членами семьи, имеющими право на воссоединение.

ЛИТВА

В настоящее время в Литве существует возможность получения разрешений на проживание по гуманитарным причинам (на основании ст. 19 (3) Закона «О правовом статусе иностранцев» 1999 г.) Однако по существу такая форма не является дополнительной формой защиты, поскольку она включает другие категории лиц, которые не нуждаются в международной защите.

Закон «О правовом статусе иностранцев» содержит два положения, которые непосредственно относятся к лицам, не подпадающим под определение беженца согласно Конвенции 1951 г., но тем не менее нуждаются в международной защите. Статья 19 (3) Закона «Об иностранцах» предусматривает возможность получить разрешение на временное проживание «по причинам гуманитарного характера». Во-вторых, ст. 36 (2) вводит возможность приостановить депортацию иностранца из Литвы, если существует реальная угроза для его жизни в стране его происхождения; если такое лицо может стать объектом преследований по политическим убеждениям; если страна, в которую должен быть депортирован иностранец, отказывается принять его обратно; если распоряжение о депортации обжалуется в суде или если иностранцу необходима медицинская помощь. Разрешение на проживание выдается на 1 год и может продлеваться. По истечении пяти лет проживания разрешение на постоянное проживание может выдаваться, если причины предоставления разрешения продолжают существовать.

Так называемый «гуманитарный статус» распространяется не только на лиц, нуждающихся в защите, но и на других лиц (например, медицинская помощь). При этом следует отметить, что только лица, получившие этот статус на основании необходимости защиты или по другим причинам, предусмотренным в Конвенции, будут обеспечиваться государственной поддержкой социальной интеграции. Такая поддержка предусматривает доступ к жилью, социальным пособиям, курсам литовского языка, помощи в трудоустройстве, медицинском страховании, а также получают соответствующий доступ в детские сады/школы для детей. Такая поддержка предоставляется исходя из того, что такие лица находятся в схожей ситуации, что и лица, получившие статус беженца, имеют те же потребности. Однако такая государственная поддержка предоставляется на 1 год с возможностью продления на следующий год. Впоследствии положение этих лиц приравнивается к положению иностранцев, временно пребывающих в стране.

Поскольку большинство законов о социальной защите и здравоохранении не распространяются на иностранцев, имеющих разрешение на временное проживание, этот пробел по-прежнему необходимо заполнить для обеспечения того, чтобы лица, получившие формы дополнительной защиты, имели доступ к социальным и медицинским услугам так же, как и беженцы по Конвенции.

С другой стороны, новый проект Закона «Об иностранцах» вводит четкие основания для предоставления форм дополнительной защиты (ст. 87 проекта Закона «О правовом статусе иностранцев»). В соответствии с проектом закона, формы дополнительной защиты могут предоставляться лицу, которое находится за пределами государства своего происхождения и не в состоянии вернуться туда из-за обоснованного страха того, что:

- оно может стать объектом пыток, жестокого, бесчеловечного или унижительного обращения;
- в отношении него нарушаются права человека;
- его жизни, здоровью или свободе угрожает опасность из-за широко распространенного насилия в результате вооруженного конфликта или систематическим или широко распространенным нарушениям прав человека.

Мотивированное решение о предоставлении или отказе форм дополнительной защиты принимается Миграционным управлением Министерства внутренних дел (пункт 2 ст. 87 законопроекта). Необходимость выдачи разрешения будет обычно рассматриваться одновременно с прочими нуждами согласно единой процедуре (например, необходимость защиты по Конвенции 1951 г.). Разрешение на проживание может выдаваться сроком на один год с возможностью продления. После пяти лет проживания разрешение на постоянное проживание может выдаваться, если причины выдачи такого разрешения по-прежнему существуют.

Согласно проекту Закона «Об иностранцах», лица, получившие дополнительную форму защиты, будут иметь ту же помощь при интеграции, что и лица, получившие статус беженца согласно Конвенции 1951 г.

МОЛДОВА

1. Законодательство Республики Молдова не предусматривает никаких форм дополнительной защиты. Хотя Закон «О статусе беженца» конкретно не указывает на такие формы защиты, кроме статуса беженца, предоставляемого лицам, соответствующим критериям Конвенции 1951 г., и временной защиты в качестве крайней меры при массовых притоках, Закон «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Молдова» и Закон «О миграции» признают законное пребывание тех лиц, которые не могут быть возвращены в страну происхождения.

2. Основанием служит ст. 28 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства», п. 7 ст. 32 Закона «О миграции», а также ст. 546 Уголовно-процессуального кодекса.

Просим учесть, что нам не известны случаи применения вышеуказанных статей.

3. В соответствии со ст. 29 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства», иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть высланы из страны, если существуют доказательства того, что они могут там подвергаться преследованиям по причине расы, национальности, религии, политических убеждений или могут подвергнуться бесчеловечному и унижительному обращению, пыткам или смертной казни.

В соответствии с п. 7 ст. 32 Закона «О миграции», иностранный гражданин и лицо без гражданства не может высылаться в страну, если существуют доказательства того, что там он будет подвергаться преследованиям по причине расы, национальности, религии, своих политических убеждений или может подвергаться бесчеловечному и унижительному обращению, пыткам или смертной казни.

Исходя из расширенного толкования п. 30 *Правил о процедуре оформления и выдачи идентификационных документов в национальной паспортной системе*¹, мы можем заключить, что такое лицо может получить разрешение на проживание, если решение о разрешении ему пребывания в стране основывается на ст. 29, 32 вышеуказанных законов.

4. В соответствии с Законом «О правовом статусе иностранных граждан или лиц без гражданства» и Законом «О миграции», лицу может разрешаться пребывание в Молдове. Согласно условиям п. 31 *Правил о процедуре оформления и выдачи идентификационных документов в национальной паспортной системе* Управление информационных технологий по запросу иностранца выдает разрешение на проживание сроком до 1 года, если лицо находится на территории Республики Молдова более 90 дней.

5. Лицо получает права, предусмотренные национальным законодательством Республики Молдова в отношении иностранных граждан.

6. На основании условий ст. 29 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства», ст. 32 Закона «О миграции», лицу, подвергающемуся риску высылки, при определенных обстоятельствах может разрешаться пребывание на территории Молдовы. В соответствии со ст. 2 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства» и п. 3 ст. 29 Закона «О миграции», высылка иностранных граждан и лиц без гражданства осуществляется органами внутренних дел на основании судебного решения.

Такое лицо имеет право на защиту своих прав в суде, и согласно ст. 454 Гражданско-процессуального кодекса иностранцы и лица без гражданства имеют в юридическом смысле одинаковые процессуальные права и обязанности перед судом, что и граждане Республики Молдова.

7. Главное управление по делам беженцев инициировало работу по внедрению в будущем форм дополнительной защиты.

НИДЕРЛАНДЫ

В Нидерландах существует одна форма защиты. Защита может предоставляться на основании статуса беженца или на трех (дополнительных) основаниях.

На чем бы ни основывалась причина заявления (статус беженца, гуманитарные причины и т.п.), предусмотрена только одна процедура и один статус для заявлений, связанных с предоставлением убежища в Нидерландах. Всем лицам, ищущим убежища, которые отвечают необходимым требованиям, выдается разрешение на временное проживание, и они пользуются правами, предусмотренными Конвенцией 1951 г., независимо от основания выдачи разрешения.

Причина, на основании которой было выдано разрешение на проживание в целях предоставления убежища, включает возможности отмены и продления разрешения. Оговорки о прекращении применяются в деле, основание которого указано в п. 1 ст. 29. Закона «Об иностранцах» 2000 г., поскольку другие основания подлежат менее строгим правилам, связанным с причиной выдачи разрешения.

Оценка соответствия лица, ищущего убежища, требованиям временного разрешения на предоставление убежища, сопровождается распоряжением, указанным в п. 1 ст. 29

¹ Пункт 30: «Иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся постоянно или временно на территории Республики Молдова, получают разрешения на проживание или идентификационные карточки для лиц без гражданства.

Закона «Об иностранцах» 2000 г. Временное разрешение на проживание с целью предоставления убежища может выдаваться на следующих основаниях согласно п. 1 ст. 29 Закона «Об иностранцах» 2000 г.:

- a) лицо, ищущее убежище, является беженцем согласно Конвенции;
- b) лицо, ищущее убежище, сообщило об обоснованных причинах полагать, что его возвращение приведет к ненадлежащему обращению, предусмотренному ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека или ст. 3 Конвенции 1984 г. против пыток;
- c) возвращение по разумным причинам нельзя ожидать из-за перенесенной травмы или по другим веским гуманитарным причинам, связанным с причинами выезда из страны происхождения;
- d) возвращение будет носить исключительно жестокий характер, принимая во внимание ситуацию в стране происхождения (групповая защита, если она применяется к заинтересованной стране/региону/группе);
- e) воссоединение с семьей для супруга или несовершеннолетнего ребенка (детей) иностранца, получившего убежище;
- f) воссоединение с семьей для родителя (не супруга) или взрослого ребенка (детей), которые находятся на полном иждивении лица, получившего убежище.

Ad b) Разрешение на временное пребывание на основании того, что возвращение повлечет серьезный риск ненадлежащего обращения

Основывается на п. 1 § b ст. 29 и § с ст. 8 Закона «Об иностранцах» 2000 г.; раздел C1/4.3 Циркуляра об иностранцах 2000 г. Включает лиц, которые сообщили о существовании обоснованных причин полагать, что их возвращение приведет к реальному риску ненадлежащего обращения, предусмотренного ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и ст. 3 Конвенции ООН 1984 г.

Ad c) Разрешение на временное проживание для предоставления убежища по гуманитарным причинам

Основывается на § с п. 1 ст. 29 и § с ст. 8 Закона «Об иностранцах» 2000 г.; раздел C1/4.4 Циркуляра об иностранцах 2000 г. Включает лиц, возвращение которых нельзя ожидать по разумным причинам из-за перенесенной травмы или по другим веским гуманитарным причинам, связанным с причинами выезда из страны происхождения.

Ad d) Разрешение на временное проживание на основании исключительных трудностей в связи с общей ситуацией в стране происхождения

Основывается на § d п. 1 ст. 29 и § с ст. 8 Закона «Об иностранцах» 2000 г.; раздел C1/4.5 Циркуляра об иностранцах 2000 г. Включает лиц, чье возвращение на родину приведет к исключительным трудностям в связи с общей ситуацией в стране.

В соответствии со ст. 34 Закона об иностранцах 2000 г. предоставление постоянного статуса возможно после 3-летнего временного разрешения. Вторая палата парламента недавно приняла закон, который увеличил продолжительность временного разрешения на предоставление убежища с 3 лет до 5 лет. Этот закон должна принять Первая палата.

Обычно Управление иммиграции и натурализации отвечает за выдачу разрешений на проживание с целью предоставления убежища. При отклонении заявления заявитель может обжаловать это решение в районном суде. При отрицательном решении по

первой апелляции он может подать окончательную апелляцию в Отдел административной юрисдикции Совета государства.

Лица, имеющие разрешение на временное проживание в целях предоставления убежища, имеют доступ к работе по найму, самостоятельной трудовой деятельности, свободным профессиям, жилью, как и беженцы по Конвенции 1951 г. Они также имеют право на все формы образования и могут получать государственную поддержку, социальную и медицинскую помощь, предусмотренную для граждан Нидерландов. Юридических ограничений свободы передвижения в пределах территории Нидерландов для лиц, имеющих разрешение на предоставление убежища, нет, и лица, которым выдано разрешение на временное проживание в целях предоставления убежища, могут подать заявления на выдачу проездного документа, предусмотренного Конвенцией. Право голосовать в муниципальных выборах и право баллотироваться на выборах предоставляется после 5 лет легального проживания. После предоставления убежища разрешается воссоединение с ближайшими членами семьи (супруг(а) или несовершеннолетние дети младше 18 лет, поскольку они имеют то же гражданство и семейные узы, уже существующие за границей), если заявление подается в течение трех месяцев. Также возможно воссоединение с партнером или совершеннолетним ребенком, если они находятся на полном иждивении лица, получившего убежище. Если заявление о воссоединении с семьей подается через больше трех месяцев после предоставления убежища, воссоединение с семьей также разрешается. Однако необходимо соблюсти некоторые условия, такие как: достаточный доход от работы в течение года, надлежащее жилье и действительный паспорт. Доступ к получению гражданства может предоставляться через 5 лет легального проживания.

НОРВЕГИЯ

В Норвегии разрешения на проживание по гуманитарным причинам как альтернатива формы дополнительной защиты могут выдаваться в соответствии с норвежскими Законом «Об иностранцах» 1988 г. и Указом «Об иностранцах» 1990 г. К лицам, получающим такую форму защиты, относятся те, которые не соответствуют определению беженца в рамках Конвенции 1951 г., но кто, тем не менее, находятся в ситуации, «сходной с ситуацией беженцев» (например, «веские гуманитарные соображения» или «тесные связи» лиц, ищущих убежища, с Норвегией). Разрешения на проживания действительны в течение одного года и подлежат ежегодному продлению. Иммиграционное управление (UDI) предоставляет статус постоянного проживания заявителю после трех лет временного проживания.

Закон «Об иностранцах» 1988 г. и Указ «Об иностранцах» 1990 г. регулируют в Норвегии процедуры выдачи разрешений на проживание по гуманитарным причинам. Полиция проводит первоначальные собеседования с лицами, ищущими убежища, которые получают ограниченную правовую помощь при подаче своих заявлений. Полиция направляет заявления на предоставления убежища в UDI. Хотя UDI в прошлом выносило решения только на основании отчетов полиции, по состоянию на середину 2000 г. служащие UDI проводят основные собеседования с лицами, ищущими убежища.

В 2001 г. UDI предоставило разрешения на проживание по гуманитарным причинам 4036 лицам, приблизительно 31% всех дел, решенных в 2001 г. В 2002 г. из 12360 решений Иммиграционное управление (UDI) предоставило убежище 330 лицам (3%),

выдало разрешения на проживание по гуманитарным причинам – приблизительно 2960 лицам (24%) и отклонило заявления 9070 (73%)¹ лиц.

Местные муниципалитеты отвечают за обеспечение лиц, имеющих разрешения на проживание по гуманитарным причинам, жильем, услугами социальной интеграции, например языковой и профессиональной подготовкой. Лица, имеющие разрешения на проживание по гуманитарным причинам, имеют право на такое же медицинское обеспечение и социальные пособия, что и граждане Норвегии.

ПОЛЬША

В Польше существуют две формы дополнительной защиты:

- 1) разрешение на допустимое проживание,
- 2) гуманитарный статус.

1. Правовой основой разрешений на допустимое проживание служат ст. 3, 6, 89, 97 Закона «О предоставлении защиты иностранцам на территории Республики Польша» от 11 октября 2002 г. с поправками от 13 июня 2003 г. (далее по тексту – «Закон»). Среди прочих причин ст. 97 предусматривает, что «иностранцу выдается разрешение на допустимое пребывание на территории Республики Польша в случае, когда его можно выслать только в страну, где его право на жизнь, свободу и личную безопасность находится под угрозой, где он может подвергаться пыткам, унижительному обращению или наказаниям, или может быть принужден к труду или лишен права на справедливое судебное разбирательство, или может подвергнуться наказанию без правовых оснований в рамках значения Конвенции о защите прав человека и основных свобод».

Согласно ст. 90 Закона 2002 г., «иностранец, которому предоставлено разрешение на допустимое проживание, обладает правами иностранца, имеющего разрешение на определенный период проживания, если иное не предусмотрено положениями данного Закона или другими законами». В соответствии со ст. 91 Закона, «иностранцу, получившему разрешение на допустимое пребывание, выдается карточка на проживание. Карточка на проживание, выданная иностранцу, имеющему разрешение на допустимое пребывание, действительна в течение 1 года».

Ст. 94 Закона 2002 г. также предусматривает четыре основания для аннулирования допустимого проживания, а именно:

- причины, по которым выдано разрешение, больше не применяются, или
- иностранец добровольно подал заявление о защите со стороны страны его происхождения, или
- иностранец навсегда покинул территорию Республики Польша, или
- дальнейшая действительность разрешения может представлять серьезную угрозу государственной безопасности и охране общественного порядка».

Существуют три возможности/способа предоставления разрешения на допустимое проживание (ст. 104 вышеуказанного Закона):

- 1) *предоставление воеводой:*

¹ См.: Комитет США по делам беженцев, «Мировой обзор состояния дел беженцев 2003 г.», 1 июня 2003 г.

- а) *ex officio*, если в ходе апелляционного разбирательства по делу об обязательстве иностранца покинуть территорию Республики Польша или в ходе судебного разбирательства о высылке иностранец указывает на применение каких-либо обстоятельств, указанных в ст. 97 п. 1 или 4 (см. выше);
 - б) по заявлению органа, на который возложена обязанность выполнения решения о депортации, если появляются обстоятельства по ст. 97, п. 1 или 4;
- 2) *предоставление начальником Управления по делам репатриации и иностранцев (ст. 114) Республики Польша:*
- а) *ex officio*, в решении отказать в предоставлении статуса беженца, если применяются какие-либо обстоятельства, перечисленные в ст. 97;
 - б) по заявлению иностранца, проживающего на территории Республики Польша, по делу которого было вынесено решение согласно ст. 97 п. 3;
- 3) *предоставление Управлением по делам беженцев:* в случае рассмотрения апелляции на решение по делу о предоставлении статуса беженца указывается на применение обстоятельств, перечисленных в ст. 97.

Лица, которые пользуются преимуществами допустимого пребывания, получают доступ к гражданству не ранее чем через 5 лет пребывания на основании разрешения на поселение на территории Польши (ст. 8.1 Закона «О гражданстве Польши» 1962 г.). Разрешение на поселение предоставляется иностранцу, который непосредственно перед подачей заявления проживал непрерывно на территории Республики Польша в течение минимум 10 лет на основании разрешения на допустимое пребывание. Беженцу может выдаваться разрешение на поселение, если он проживал на территории Республики Польша непрерывно минимум 5 лет (см. ст. 64 Закона «Об иностранцах» 2003 г.)

2. Гуманитарный статус может предоставляться иностранцу, который не может высылаться из Польши, если это противоречит ст. 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. Заявления подаются руководителю области (воеводе). При отклонении заявления на этом этапе предусматривается апелляция в Управление по делам репатриации и иностранцев. Такая же процедура применяется в отношении разлученных детей, получивших отказ в предоставлении убежища.

Министерство труда несет ответственность за все вопросы, связанные с трудоустройством иностранцев и наблюдает за интеграцией признанных беженцев/лиц, имеющих особый статус. Местные отделы воеводств отвечают за социальную интеграцию признанных беженцев на своей территории.

СЛОВАКИЯ

1. Кроме статуса беженца, предоставляемого лицам, которые отвечают критериям Конвенции 1951 г., и временной защиты как крайней меры при массовых притоках, национальное законодательство признает допустимое пребывание, предоставляемое тем, которые не могут вернуться обратно в страну своего происхождения.
2. Допустимое пребывание предоставляется иностранцам в соответствии с Законом «Об иностранцах» (№ 48/2002 Сборника законов).
3. Управление полиции выдает разрешения на допустимое пребывание иностранцу, если для его высылки в административном порядке существуют препятствия согласно ст. 58 и ему предоставлена временная защита,¹ или иностранцу, чья депортация невозможна, а причин для его задержания нет.

В соответствии со ст. 58, иностранца нельзя выслать в административном порядке в государство, в котором его жизнь подвергается опасности по причинам расы, национальности, религии, членства в определенной социальной группе или по политическим убеждениям. Подобным образом, иностранца нельзя выслать в административном порядке в государство, в котором он был приговорен к высшей мере наказания, или при наличии предположений, что такое лицо может быть приговорено к этому приговору в результате уголовного разбирательства, которое ведется в настоящий момент.

Иностранца нельзя выслать в административном порядке в государство, в котором его свобода подвергается риску по причине расы, религии, членства в определенной социальной группе или политическим убеждениям, или где он подвергнется пыткам, жестокому, бесчеловечному, унижительному обращению или наказанию; такое условие не применяется, если иностранец своими действиями представляет угрозу для безопасности государства или если он был приговорен за особо тяжкое уголовное преступление³ и представляет опасность для Словацкой Республики. Подобным образом невозможно выслать в административном порядке иностранца без гражданства, имеющего разрешение на постоянное пребывание, однако это условие не применяется, если такое лицо своими действиями представляет угрозу для безопасности государства или его общественного порядка.

4. На основании заявления иностранца управление полиции предоставляет разрешение на допустимое пребывание максимум на 180 дней, исходя из установленных фактов, которые служат причиной для предоставления разрешения. Управление полиции может неоднократно продлевать разрешение на допустимое проживание и обязано проверять, действуют ли причины, на основании которых иностранец получил разрешение. Полицейское управление может требовать от иностранца доказательств действительности обстоятельств, препятствующих его выезду.

5. В период действия разрешения на допустимое проживание иностранец не может согласно отдельному распоряжению участвовать⁹ в предприятии и не может согласно отдельному распоряжению¹⁰ заключать юридический трудовой договор или другое подобное трудовое соглашение; ограничение относительно заключения юридического трудового договора или другого подобного трудового соглашения не применяется в отношении иностранцев, указанных в Разделе 1b.

По заявлению иностранца, которому предоставлено разрешение на допустимое проживание, полицейское управление может предоставлять разрешение на временное пребывание с целью трудоустройства согласно Разделу 1a.

Паспорт иностранца является документом, который разрешает иностранцу путешествовать. Паспорт иностранца выдается управлением полиции лицу, не имеющему собственного проездного документа, в тех случаях, когда не представляется возможным способствовать получению паспорта через заграничное представительство государства, гражданином которого является иностранец, которому выдано разрешение на допустимое пребывание, в отношении которого было вынесено решение о его высылке в административном порядке или изгнании, или если такой иностранец родился на территории Словацкой Республики. Управление полиции устанавливает срок действия паспорта иностранца на необходимый период, однако не более чем на один год. Управление полиции может неоднократно продлевать действительность паспорта иностранца.

6. Ст. 43 Закона «Об иностранцах» № 48/2002 Сборника законов, как указано выше.

ШВЕЦИЯ

В Швеции предусмотрена только одна форма дополнительной защиты – разрешение на проживание по гуманитарным причинам (Раздел 3 Главы 3 Закона «Об иностранцах 1989 г.»). Согласно Закону «Об иностранцах» Миграционное управление может выдавать разрешения на проживание по гуманитарным причинам лицам, которых из гуманитарных соображений не следует возвращать в их страны. Закон «Об иностранцах» не дает определения «гуманитарным причинам», однако, по словам Верховного комиссара ООН по делам беженцев, к лицам, получившим разрешение на проживание по гуманитарным причинам, относятся:

- иностранцы/лица без гражданства, имеющие тесные связи со Швецией;
- престарелые или немощные иностранцы/лица без гражданства;
- иностранцы/лица без гражданства, если это дети без сопровождения.

Как правило, вышеуказанным категориям защита предоставляется сроком на 1 год. Она также предусматривает право на выдачу разрешения на постоянное проживание. В 2002 г. Шведское миграционное управление предоставило разрешения на проживание по гуманитарным причинам более 4000 лиц. На уровне апелляций Апелляционное управление по делам иностранцев постановило выдать разрешения на проживание по гуманитарным причинам приблизительно 2 000 лицам.

Лица, имеющие разрешения на проживание по гуманитарным причинам (Раздел 3 Главы 3 Закона «Об иностранцах»), размещаются в приемных центрах, финансируемых правительством, или, если такое проживание организовать нельзя, – в частном секторе. Они получают такие же государственные пособия и неотложную медицинскую помощь, как лица, ищущие убежища. Единственными правами, которые не распространяются на лиц, имеющих разрешения на проживание по гуманитарным причинам, являются политические права: право голоса в муниципальных выборах и право баллотироваться.

УКРАИНА

В Украине вообще не предусмотрены никакие формы дополнительной защиты.

Предоставляется только статус беженца согласно Закону «О беженцах» 2001 г., а также временная защита, предусмотренная Распоряжением Кабинета Министров о средствах обеспечения помощи лицам, вынужденным покинуть свои места постоянного проживания в Автономной Республике Абхазия (Грузия) и прибывших в Украину 1996 г.

В 2004 г. Украина планирует ввести формы дополнительной защиты для тех, кому пришлось покинуть страну своего гражданства/постоянного проживания. Это предусматривается Распоряжением Кабинета Министров 2003 г. в Программе регулирования миграционного процесса на 2003 – 2005 гг.

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Секретариат по вопросам приграничного сотрудничества (ППС) /
Седеркопингского процесса / УВКБ ООН в Киеве

ОПРОСНЫЙ ЛИСТ о статусе дополнительной защиты

1. Существуют ли в Вашей стране какие-либо формы дополнительной защиты?
2. Если да, укажите правовое основание такого(их) статуса(ов).
3. Кто имеет право на получение статуса дополнительной защиты (и какие критерии предусмотрены)?
4. Каков срок действия данного статуса? Существует ли возможность продления после окончания срока действия?
5. Каким кругом прав обладает лицо, получающее такой статус?
6. Какова процедура получения данного статуса (каким национальным правом она регулируется)?
7. Другие важные моменты.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

ПЕРЕЧЕНЬ ЛИЦ, ПРЕДОСТАВИВШИХ ОТВЕТЫ ОПРОСНОГО ЛИСТА

<i>Полное имя</i>	<i>Страна</i>
ПИНТЕР Кристоф	Австрия
САЛЕЕВ Иван	Беларусь
ВАН дер ВААРТ Питер	Бельгия
КАМПС Эва	Чешская Республика
ДЭВИН Карин и ГУНТЕР Дитран	Дания
ДЭВИН Карин и ГУНТЕР Дитран	Финляндия
БЮЛЛЕСБАХ Анна	Германия
СТАВРАПОУЛУ Мария	Греция
АМБРУС Агнес	Венгрия
ДЭВИН Карин и ГУНТЕР Дитран	Латвия
СИНИОВАС Владимирас	Литва
ЧОБАНУ Игорь	Молдова
ДЭВИН Карин и ГУНТЕР Дитран	Норвегия
ЗИНКЕВИЧ Эрнест	Польша
ВОНГВАРТОТАЙ Веерапонг	Румыния
СИКУТА Ян	Словакия
ДЭВИН Карин и ГУНТЕР Дитран	Швеция
ФЛАЕС Кристиане	Нидерланды
ПЛЕЧКО Дмитрий	Украина
ВЕРЕМИЕНКО Олег	Секретарит ППС
ВЫСОЦКИНЕ Лира	Секретарит ППС

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ/ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ В ГОСУДАРСТВАХ-ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Обзор Европейского совета по беженцам и изгнанникам, обновлен в декабре 2003 г.

Введение

В данном документе (и только в нем) термин “дополнительные/вспомогательные формы защиты” используется для описания любого статуса, кроме статуса беженца в соответствии с Конвенцией, предоставляемого лицам, которые не могут быть возвращены или не в состоянии возвратиться в свою страну происхождения. Данный термин отличается от “временной защиты” — чрезвычайной меры, связанной с массовым притоком беженцев. 26 июня 2001 года Совет Европейского Союза принял Директиву, устанавливающую минимальные стандарты для предоставления временной защиты в случаях массового притока.¹

Дополнительные формы защиты, обсуждаемые ЕС, ведут к принятию гармонизированного определения бенефициариев и их статуса. В июне 2003 года Совет по правосудию и внутренним делам обосновал временное соглашение (ожидающее некоторых оговорок) на предложение Комиссии для *Директивы о минимальных стандартах для квалификации и статуса граждан третьих стран и лиц без гражданства как беженцев или лиц, испытывающих иные потребности в международной защите* (COM (2001) 510, окончательная редакция). Когда данная Директива будет принята, минимальные стандарты дополнительных форм защиты должны стать юридически обязательными в Европейском Союзе.

Это ознаменует собой новый этап данного долговременного процесса. В начале 1990 годов Европейская Комиссия выразила в нескольких документах потребность в согласовании государственных положений и практики по защите, предоставляемой *фактическим беженцам*. Обсуждения на уровне ЕС по дополнительным формам защиты приобрело особую актуальность после принятия Советом Совместного положения от 4 марта 1996 года о гармонизированном толковании термина “беженец”, содержащегося в Женевской Конвенции.

В соответствии с предварительно согласованным текстом Директивы, граждане третьих стран и лица без гражданства имеют право на дополнительные формы защиты, если они сталкиваются с риском серьезного ущерба в результате их принудительной высылки с территории ЕС. Серьезный ущерб определяется как смертная казнь или высшая мера наказания, пытки, жестокое или унижительное обращение или наказание, или серьезная угроза их жизни или личности из-за насилия и произвола в случае войны или гражданской войны. Дополнительные формы защиты по соображениям

¹ Директива Совета 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 года о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах по содействию сбалансированности усилий государств-членов в приеме таких лиц и работе в связи с последствиями такового, опубликованная в Официальном вестнике Европейского сообщества 7 августа 2001 года, L 21 2/12. См. Информационную ноту ECRE о Директиве (1 сентября 2001 года), Комментарий ECRE к проекту Директивы (январь 2001 года), и Положение ECRE о временной защите в контексте потребности в дополнительном определении термина “беженец” (март 1997 года); все данные документы размещены на веб-сайте ECRE: www.ecre.org.

ям гуманизма и сострадания не включены в предмет Директивы и, таким образом, оставлены на усмотрение государств-членов.

Лица, имеющие право на дополнительные формы защиты по Директиве, получают вид на жительство, действительный по крайней мере на один год, с правом возобновления. Если они не имеют возможности получить национальный паспорт, они также получают документы, предоставляющие им возможности перемещения, по крайней мере при наличии весомих гуманитарных оснований, требующих их присутствия в другом государстве, если существенные причины, связанные с национальной безопасностью или общественным порядком, не требуют иного. Право на воссоединение семьи в Директиве не признается, однако Директива устанавливает обязательство государства-члена гарантировать возможность сохранения единства семьи. Лица со статусом дополнительной защиты имеют право на трудоустройство и самостоятельную предпринимательскую деятельность (хотя государства-члены могут отдавать предпочтение гражданам ЕС и ЕЕА по причинам положений о рынке труда и только на срок до одного года после предоставления статуса дополнительной защиты), а также доступ к образованию и обучению. В отношении образования все несовершеннолетние имеют полный доступ к системе образования, а совершеннолетние имеют такой же доступ к образованию, как и законно проживающие граждане третьих стран. Бенефициарии дополнительных форм защиты получают такой же доступ к социальным пособиям и средствам к существованию и здравоохранению, как и граждане. Они должны также получить доступ к жилью на таких же условиях, как и другие законно проживающие в государстве граждане третьих стран.

При подготовке к мониторингу переноса данной Директивы в национальное законодательство ЕСРЕ обновляет данную информацию о дополнительных/вспомогательных формах защиты. Информация (предоставленная Национальными координаторами ELENA для первоначального исследования в 1999 года) в настоящее время была обновлена на основании исследования национального законодательства и была подтверждена/изменена Центральными подразделениями ECRAN.

Резюме

В данном обзоре дополнительных и вспомогательных форм защиты описаны основные различия в методах регулирования таких форм защиты государствами-членами ЕС.

Некоторые страны ввели непосредственные положения, в основном на законодательном уровне, подробно описывающие бенефициариев и права, связанные с каждым статусом (Дания и Швеция), в то время как в других странах большее значение придается мнению правительства не только о бенефициариях, но и о соответствующих правах (Бельгия, Германия, Ирландия и Люксембург).

В то время как некоторые государства установили несколько форм защиты, каждая из которых относится к определенной категории бенефициариев (Австрия, Дания, Италия, Нидерланды и Испания), в других государствах имеется единственная форма защиты, расширенная для охвата лиц, которые не могут быть возвращены в связи с возможным риском нарушения прав человека, а также лиц, для которых не имеются в наличии транспортные средства (Финляндия).

В нескольких странах предоставляется форма допуска, имеющая законные основания, но не обязательно согласованная с правом проживания (Германия, Испания и Бельгия).

Значительные несоответствия среди государств ЕС также существуют в отношении бенефициариев форм дополнительной защиты. В общем случае почти все государст-

ва-члены предусматривают некоторые виды защиты для лиц, которые при возвращении могут подвергнуться риску нарушения прав человека, или для лиц, стремящихся избежать ситуаций, связанных с (гражданской) войной и им подобных.

Некоторые государства предоставляют защиту лицам, стремящимся избежать ситуаций, связанных с природными или экологическими катастрофами (Швеция, в некоторой степени Дания и Финляндия); лицам, уклонившимся от воинской службы или кто может сталкиваться с непропорционально серьезными наказаниями за уклонение от воинской службы (Дания, в некоторой степени Финляндия и Испания), и лицам, которые не могут быть репатрированы по практическим причинам (Австрия, Бельгии, Дания, Германия, Греция, Люксембург и Испания).

В отношении прав, предоставляемых бенефициариями дополнительных/вспомогательных форм защиты, ситуация является даже более фрагментарной. В некоторых странах бенефициариям дополнительных/вспомогательных форм защиты предоставляются почти такие же права, что и лицам, получившим статус беженца в соответствии с Конвенцией (Дания, Финляндия, Нидерланды и Швеция), в то время как в большинстве стран ЕС их права аналогичны общим правам иностранцев.

АВСТРИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Ограниченное право проживания
- *Abschiebungsaufschub* (отсрочка высылки)
- Вид на жительство на гуманитарных основаниях

ОГРАНИЧЕННОЕ ПРАВО ПРОЖИВАНИЯ

Законодательные основания: Статьи 8 и 15 Закона об убежище 1997 года и Статья 57 Закона об иностранцах 1997 года.

Бенефициарии: лица, ищущие убежища, чьи заявления о предоставлении убежища были отклонены, но которые не могут быть депортированы или насильственно возвращены в страну происхождения по одной из следующих причин:

- возвращение может являться нарушением Статьи 2 Европейской конвенции о правах человека (ECHR), которая относится к праву на жизнь, или Статьи 3 ECHR, связанной с запретом пыток, жестокого или унижительного обращения или наказания;
- возвращение может нарушать Протокол 6 к ECHR об отмене смертной казни;
- существуют действительные основания для признания того факта, что жизнь или свобода данного лица могут быть подвергнуты опасности в стране возвращения по признакам расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов, в нарушение Статьи 33(1) Женевской Конвенции. Также включаются лица, опасющиеся преследования по гендерным причинам. Исключение: если лицо представляет угрозу общественной безопасности или было осуждено за совершение особо тяжкого преступления и представляет опасность для общества.

Согласно Решению Верховного Конституционного Суда Австрии от 2001 года, решение об ограниченном праве на проживание должно выдаваться в то же время, что и решение об отказе в убежище.

Срок действия: максимум 1 год; после второго продления – максимум 3 года. Срок разрешения продлевается, пока причины, по которым оно было первоначально предоставлено, продолжают существовать.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Только с разрешением на трудоустройство. Выдача разрешения на трудоустройство производится по усмотрению административных органов. Согласно Статье 4b Закона о трудоустройстве граждан зарубежных стран, предполагаемые работодатели должны доказать, что граждане Австрии, ЕС, лица, получившие статус беженца в соответствии с Конвенцией или по любым другим категориям, недоступны для данного трудоустройства, что на практике является весьма затруднительным. Кроме того, доступ к трудоустройству ограничен системой квот.
доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
доступ к свободным профессиям		✓	
доступ к жилью	✓		Недостаточные жилищные ресурсы. Финансирование арендной платы за квартиры предоставляется службами социальной помощи субъектов федерации. Помощь также предоставляется НПО.
доступ к государственному образованию	✓		Обязательное образование в возрасте от 6 до 15 лет. Имеется также возможность высшего образования.
социальное обеспечение	✓		Доступ к социальному обеспечению субъектов федерации для нуждающихся лиц.
здравоохранение	✓		Упрощенная неотложная врачебная помощь. Страхование здоровья является обязательным, если соответствующее лицо трудоустроено.
свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.

проездной документ		✓	Проездной документ не выдается. Есть возможность подать заявление о получении паспорта для иностранцев согласно Статье 76 Закона об иностранцах, но такое предоставление зависит от множества критериев и подлежит дискреционному решению.
права голоса на муниципальных выборах		✓	В Вене, на уровне районов, после 5 лет проживания
право выставить свою кандидатуру на выборах		✓	В Вене, на уровне районов, с исключениями
воссоединение семьи		✓	Члены семьи, подавшие заявление о продлении срока предоставления убежища в Австрии, могут подать заявление о виде на жительство на гуманитарных основаниях. Воссоединение семьи для ее членов вне территории должно оцениваться по закону об иностранцах и едва ли возможно из-за системы квот, действующей в Австрии. Начиная с 1 мая 2004 года, есть возможность подачи заявления о продлении ограниченного вида на жительство из-за границы через 3 года после предоставления статуса.
профессиональное обучение	✓		Служба рынка труда принимает решение по каждому конкретному случаю о возможности и целесообразности обучения безработных лиц.
доступ к гражданству	✓		Такие же условия, как для иностранцев в общем случае (через 10 лет).

ABSCHIEBUNGS-AUFSCHUB ОТСРОЧКА ВЫСЫЛКИ

Законодательные основания: Закон об иностранцах 1997 года, Статьи 56 и 57.¹

Бенефициарии: лица, которые не могут быть депортированы на законных основаниях (поскольку возвращение в страну происхождения может нарушать Статьи 2 или 3, Протокол 6 к ECHR или Статью 33(1) Женевской Конвенции) или для которых оно является фактически невозможным (например, при отсутствии авиарейсов в страну происхождения или при отказе страны происхождения в выдаче свидетельства о репатриации).

Срок действия: максимум 1 год.

¹ В соответствии со Статьей 40 Закона об иностранцах, иностранец, в отношении которого был издан приказ о высылке, может подать ходатайство об отсрочке исполнения приказа на максимальный срок до трех месяцев. В таких случаях заинтересованность государства в высылке иностранца сравнивается с его потребностью в решении своих личных вопросов. Тем не менее, данная отсрочка не является формой временной защиты как таковой.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству		✓	
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью		✓	Государством выделяются недостаточные жилищные ресурсы; социальная помощь различается в зависимости от субъекта федерации. Основная ответственность возлагается на НПО.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное образование в возрасте от 6 до 15 лет. Имеется также возможность высшего образования.
Социальное обеспечение		✓	
Здравоохранение	✓		Упрощенная неотложная врачебная помощь для лиц, получающих социальное пособие; в противном случае — только неотложная врачебная помощь.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	Проездной документ не выдается. Есть возможность подать заявление о получении паспорта для иностранцев согласно Статье 76 Закона об иностранцах, но такое предоставление зависит от множества критериев и подлежит дискреционному решению.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству		✓	

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО НА ГУМАНИТАРНЫХ ОСНОВАНИЯХ

Законодательные основания: Закон об иностранцах 1997, Ст.10 (4).

Бенефициарии

- Случаи, когда существуют гуманитарные основания для предоставления вида на жительство, в особенности такие, в которых лица могут подвергаться опасности в нарушение Статьи 2 ECHR (в отношении права на жизнь), Статьи 3 ECHR (в отношении запрета пыток, жестокого или унижительного обращения или наказания), Протокола 6 к ECHR (в отношении смертной казни) или Статьи 33(1) Женевской Конвенции.
- В случае торговли людьми вид на жительство может предоставляться свидетелям и жертвам торговли в целях уголовного преследования торговцев или приведения в исполнение претензий в отношении гражданских прав против торговцев. ПРИМЕЧАНИЕ: подать заявление на получение такого разрешения невозможно; оно должно предоставляться с согласия (по должности) Министра внутренних дел федерации.

Срок действия: если иностранцы покинули свою страну как жертвы вооруженных конфликтов, разрешение предоставляется исключительно на срок действия конфликта, на максимальный срок до трех месяцев. В случаях, связанных с жертвами или свидетелями торговли людьми, разрешение действует на протяжении срока судебного разбирательства.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Только с разрешением на трудоустройство, которое весьма
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		сложно получить.
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью		✓	Государством выделяются недостаточные жилищные ресурсы; отличия в социальной помощи в зависимости от субъекта федерации.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное образование в возрасте от 6 до 15 лет. Имеет также возможность получения высшего образования.
Социальное обеспечение	✓		Предоставляется в рамках социального обеспечения в субъектах федерации. В каждом субъекте федерации существуют различные условия и пособия (срок законного проживания, денежные пособия или кредиты и т.д.).

Здравоохранение	✓		Упрощенная неотложная врачебная помощь. Страхование здоровья является обязательным для трудоустроенных лиц.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Проездной документ		✓	Проездной документ не выдается. Есть возможность подать заявление о получении паспорта для иностранцев согласно Статье 76 Закона об иностранцах, но такое предоставление зависит от множества критериев и подлежит дискреционному решению.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	В Вене, на уровне районов, после пяти лет проживания.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	В Вене, на уровне районов, с исключениями.
Воссоединение семьи		✓	Продление статуса членов семьи, но не воссоединение семьи для членов семьи за границей.
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству	✓		Подобно другим иностранцам (после 10 лет законного проживания).

БЕЛЬГИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Вид на жительство, выдаваемый в исключительных обстоятельствах
- Отсрочка высылки

ВИДА НА ЖИТЕЛЬСТВО, ВЫДАВАЕМЫЙ В ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Законодательные основания: согласно Статье 9(3) Закона об иностранцах, иностранец может подать заявление о виде на жительство в Бельгии, если он может доказать исключительные обстоятельства, препятствующие подаче им заявления о продлении пребывания в Бельгии на более чем три месяца в компетентном посольстве Бельгии (что является обычной процедурой).

Данное процедурное положение в общем отношении развивается "циркулярами", издаваемыми Министром внутренних дел без вмешательства Парламента. Последний циркуляр был издан Министром внутренних дел 19 февраля 2003 года и содержит только технические методы введения таких требований, а не определение существенных причин для предоставления разрешения. Циркуляр 1998 года перечисляет данные причины, но он был аннулирован регуляризационным законом от 22 декабря

1999 года, с однократным действием, позволяющим лицам подать заявление на постоянное место жительства, от 31 января 2000 года. Поэтому в данный момент едва ли можно говорить о необходимости выполнения существенных положений для получения вида на жительство согласно Статье 9(3). Решения по заявлениям подлежат рассмотрению Министром внутренних дел. Однако данные о некоторых категориях бенефициариев могут быть получены из административной практики (см. ниже); для всех данных категорий предусматривается общее право проживания на “гуманитарных основаниях”.

Бенефициарии:

- лица, чьи заявления о предоставлении убежища были отклонены после нескольких лет рассмотрения для принятия решения по ним и которые в настоящее время имеют прочные связи с Бельгией;
- лица, возвращение которых невозможно, например, поскольку страна происхождения отказывает в повторном допуске лица или не существует доступного авиарейса или средства транспорта;
- лица, стремящиеся избежать ситуаций, связанных с гражданской войной или общего насилия. Примеры: перемещенные лица в связи с гражданской войной в бывшей Югославии и кризисом в Косово;
- лица с серьезными заболеваниями;
- лица, которые при возвращении могут подвергнуться риску нарушения прав человека, в частности пыткам или жестокому, негуманному и унижительному обращению (Статья 3 ECHR);
- лица с особыми отношениями с гражданами Бельгии или иностранцы, постоянно пребывающие в Бельгии.

Срок действия: закон не предусматривает определенного срока действия. Регуляризация в большинстве случаев является постоянной. В некоторых случаях регуляризация предоставляется на один год и возобновляется при определенных условиях (например, заявитель предъявляет паспорт и получает работу в пределах данного периода).

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Циркуляр от 15 февраля 2000 года разрешает лицам с законным статусом немедленно получить оплачиваемое трудоустройство.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Специальные положения отсутствуют.

Доступ к государственному образованию	✓		Доступ к начальному образованию и дальнейшее образованию.
Социальное обеспечение		✓	Лицам без законного статуса предоставляется ограниченный доступ.
Здравоохранение	✓		Специальные положения отсутствуют, кроме случаев отсутствия законного статуса; в этом случае может предоставляться доступ только к неотложной медицинской помощи.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи	✓		На определенных условиях: заявление подается только членами семьи, имеющими законный статус в Бельгии, в первый год после его прибытия и для его/ее супруги (супруга) и детей в возрасте менее 18 лет.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		Через 3 года.

ОТСРОЧКА ВЫСЫЛКИ

Законодательные основания: не существует определенных законом оснований для решения об отсрочке исполнения приказа о высылке. На основе дискреционной компетентности Министра внутренних дел.

Бенефициарии:

- если правительство предусматривает, что определенное лицо должно быть репатрировано после непродолжительного периода (например, временные медицинские проблемы, скорое прибытие документов), может быть осуществлено приостановление действия приказа покинуть страну. В последнее время Управление по делам иностранцев (аппарат Министра внутренних дел) требует в таких случаях от заявителя подписания с MOM декларации о добровольном возвращении;
- лица, ищущие убежища, заявления которых были отклонены с отрицательным решением Генерального уполномоченного по беженцам, содержащим "статью о невысылке." Данные лица автоматически получают возобновляемое, сроком на три месяца, приостановление действия приказа о высылке. Приостановление действия должно быть возобновлено, пока Генеральный уполномоченный не ан-

нулирует статью о невысылке. В данном случае статья о невысылке используется только для цыган из Косово и либерийцев, не проезжающих транзитом через безопасную третью страну на протяжении более трех месяцев, в соответствии с внутренней директивой Министра внутренних дел Управлению по делам иностранцев от 1 августа 2002 года, которая не была опубликована. В соответствии с "accord gouvernemental" (который еще не был воплощен в жизнь), лицам по данным мерам должно быть предоставлено право на трудоустройство.

Срок действия: в зависимости от обстоятельств.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству		✓	
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью	✓		Только финансовая помощь
Доступ к государственному образованию	✓		Только обязательное образование
Социальное обеспечение	✓		Только финансовая помощь соответствующих местных органов (OCMW-CPAS).
Здравоохранение		✓	Только неотложная врачебная помощь.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству		✓	

ДАНИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Статус по формам защиты
- Гуманитарный статус
- Причины в порядке исключения

СТАТУС ПО ФОРМАМ ЗАЩИТЫ

Законодательные основания: Закон об иностранцах (консолидации) 2002 года, Статья 7(2).¹

Бенефициарии: иностранцы, не соответствующие требованиям к статусу беженца по Женевской Конвенции, но подвергающиеся риску смертной казни, пыток, жестокого, унижительного обращения или наказания при возвращении в страну происхождения.

Срок действия: может быть постоянным или предоставляться на ограниченный период времени. Если вид на жительство предоставляется на ограниченный срок, но с целью постоянного проживания, то он может быть продлен по заявлению, если не существует оснований для его аннулирования. Разрешение на постоянное место жительства выдается по заявлению иностранцев, которые законно проживали в Дании в течение семи лет.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Освобождение от требования получить разрешение на трудоустройство.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к свободным профессиям	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к жилью	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. По закону № 367 от 6 июня 2002 года до достижения ими семилетнего срока проживания в Дании, иностранцы должны получать лишь определенный процент полной суммы социальных пособий.

¹ Данный новый закон, вступивший в силу 1 июля 2002 года, заменяет и в некоторой степени сужает предыдущий *фактический* статус.

Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Как и для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, свобода передвижения может быть косвенно ограничена в том отношении, что беженцы, которые в течение первые трех лет проживания (так называемый “вводный период”) переходят в другой муниципалитет без согласия предыдущего муниципалитета, могут быть лишены пособия на социальное обеспечение.
Проездной документ	✓		Паспорт Дании для иностранцев на заявление. Однако для иностранцев не допускается посещение их родной страны без предварительного утверждения.
Права голоса на муниципальных выборах	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией — после трех лет непрерывного проживания.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией — после трех лет непрерывного проживания.
Воссоединение семьи	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Беженцы, заключившие брак перед бегством из страны происхождения, не должны соответствовать никаким требованиям. Беженцы, заключившие брак после бегства из страны происхождения, должны соответствовать требованиям Закона № 367 от 6 июня 2002 года. Супруг (супруга) должны предоставить гарантию финансовой поддержки, обе стороны должны быть старше 24 лет, и пара не должна иметь более тесных связей с другой страной. Воссоединение с родителем в возрасте старше 60 лет более не допускается.
Профессиональное обучение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Право предоставляется сразу же после предоставления статуса.
Доступ к гражданству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: соответствуют требованиям для получения гражданства только после восьми лет непрерывного проживания в Дании (если иностранка/иностранец заключит брак с гражданином/гражданкой Дании, то он может подать данное заявление через четыре года).

ГУМАНИТАРНЫЙ СТАТУС

Законодательные основания: Закон об иностранцах (консолидации) 2002 года, Статья 9(b).

Бенефициарии: лица, не соответствующие требованиям Конвенции для получения статуса беженца по Статье 7(1) Закона или статуса защиты по Статье 7(2) Закона, но находящееся в таком положении, при котором существенные соображения гуманитарного характера приводят к полному соответствию требованиям для предоставления вида на жительство.¹

Срок действия: может быть постоянным или предоставляться на ограниченный период времени. Если вид на жительство предоставляется на ограниченный срок, но с целью постоянного проживания, то он может быть продлен по заявлению, если не существует оснований для его аннулирования. Разрешение на постоянное место жительства выдается по заявлению иностранцев, которые законно проживали в Дании в течение семи лет.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Освобождение от требования получить разрешение на трудоустройство.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. По закону № 367 от 6 июня 2002 года до достижения ими семилетнего срока проживания в Дании, иностранцы должны получать лишь определенный процент полной суммы социальных пособий.
Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.

¹ В соответствии с Законом № 291, вступившим в силу 1 мая 2003 года, заявления о виде на жительство по гуманитарным причинам не имеют силы отсрочки, если не будут поданы на протяжении пятнадцати дней после принятия в первой инстанции отрицательного решения по заявлению о предоставлении убежища.

Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Как и для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, свобода передвижения может быть косвенно ограничена в том отношении, что беженцы, которые в течение первые трех лет проживания (так называемый "вводный период") переходят в другой муниципалитет без согласия предыдущего муниципалитета, могут быть лишены пособия на социальное обеспечение.
Проездной документ		✓	Национальный паспорт.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Беженцы, заключившие брак перед бегством из страны происхождения, не должны соответствовать никаким требованиям. Беженцы, заключившие брак после бегства из страны происхождения, должны соответствовать требованиям Закона № 367 от 6 июня 2002 года. Супруг (супруга) должны предоставить гарантию финансовой поддержки, обе стороны должны быть старше 24 лет, и пара не должна иметь более тесных связей с другой страной. Воссоединение с родителем в возрасте старше 60 лет более не допускается.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: соответствуют требованиям для получения гражданства только после восьми лет непрерывного проживания в Дании (если иностранка/иностранец заключит брак с гражданином/гражданкой Дании, то он может подать данное заявление через четыре года).

ПРИЧИНЫ В ПОРЯДКЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ

Законодательные основания: Закон об иностранцах (консолидации) 2002 года, Статья 9(с).

Бенефициарии:

- вид на жительство может выдаваться иностранцу, если причины в порядке исключения делают это уместным (например, близкое родство с лицом, проживающим в Дании);
- вид на жительство может выдаваться лицу, не соответствующему требованиям Конвенции для получения статуса беженца или статуса по формам защиты по Статье 7(2) Закона, но которое не имело возможности возвращения на протяжении по крайней мере 18 месяцев, причем иностранцу оказывалось содействие в возвращении на протяжении 18 месяцев, и возвращение было признано нецелесообразным согласно информации, доступной по состоянию на то время.

Срок действия: может быть постоянным или предоставляться на ограниченный период времени. Если вид на жительство предоставляется на ограниченный срок, но с целью постоянного проживания, то он может быть продлен по заявлению, если не существует оснований для его аннулирования.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству		✓	Освобождение от требования получить разрешение на трудоустройство, только если (1) разрешение было выдано в порядке непосредственного продления срока вида на жительство согласно Статье 9(b), (2) если лицо подает заявление на разрешение согласно Статье 7 или (3) лицо получило разрешение как результат близкого родства с гражданами Дании.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		
Доступ к государственному образованию	✓		
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. По закону № 367 от 6 июня 2002 года до достижения ими семилетнего срока проживания в Дании иностранцы должны получать лишь определенный процент полной суммы социальных пособий.

Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	Национальный паспорт или паспорт Дании для иностранцев.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	Согласно Закону № 367 от 6 июня 2002 года, существуют ограничения на воссоединение с супругом (супругой) лица в Дании — (супруг (супруга) должны предоставить гарантию финансовой поддержки, обе стороны должны быть старше 24 лет, и пара не должна иметь более тесных связей с другой страной). Воссоединение с родителем в возрасте старше 60 лет более не допускается. Кроме того, супруг (супруга) в Дании должны иметь разрешение на постоянное место жительства в Дании сроком на три года.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: соответствуют требованиям для получения гражданства только после восьми лет непрерывного проживания в Дании (если иностранка/иностранец заключит брак с гражданином/гражданкой Дании, то он может подать данное заявление через четыре года).

ФИНЛЯНДИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Вид на жительство на основании потребности в защите

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО НА ОСНОВАНИИ ПОТРЕБНОСТИ В ЗАЩИТЕ

Законодательные основания: Закон об иностранцах, Статья 31 (принят в 1991 году с изменениями в 2001 году), наряду со Статьей 9 Конституции Финляндии, по которой "иностранец не должен быть депортирован, выслан или возвращен в другую страну, если вследствие этого он или она подвергаются опасности смертного приговора, пыток или другого обращения, несовместимого с человеческим достоинством".

Бенефициарии: иностранцы, для которых в их странах происхождения или постоянного проживания существует угроза высшей меры наказания, пыток или другого жестокого или унижительного обращения или которые не могут возвратиться, из-за вооруженных конфликтов или экологической катастрофы.

Примеры:

- лица, подвергающиеся риску пыток, негуманного или унижительного обращения или наказания в их странах происхождения;
- лица, подвергающиеся высшей мере наказания в их странах происхождения;
- лица, которые принудительно покидают свои страны происхождения по причинам насилия и произвола, возникающим из-за таких ситуаций, как война или вооруженные конфликты;
- лица, имеющие надлежащим образом обоснованные опасения преследования по причинам, перечисленным в Конвенции 1951 года о статусе беженцев негосударственными действующими лицами в их странах происхождения;
- возможно лица, которые опасаются преследования по гендерным причинам (включая сексуальную ориентацию);
- лица, которые принудительно покидают свои страны из-за экологических катастроф;
- лица, опасющиеся преследования за отказ от несения службы в вооруженных силах, если наказание является дискриминационным или необоснованным и лицо соответствует другим критериям, изложенным далее в Статье 31.

Срок действия: лицу сначала предоставляется вид на жительство на срок до трех лет. После непрерывного двухгодичного пребывания в Финляндии может быть предоставлено разрешение на постоянное место жительства.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к свободным профессиям	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.

Доступ к жилью	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: муниципалитеты обязаны обеспечить размещение.
Доступ к государственному образованию	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: дети и совершеннолетние имеют доступ к образованию.
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: страхование как для граждан Финляндии по Закону о страховании здоровья.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Проездной документ	✓		Паспорт иностранца в Финляндии.
Права голоса на муниципальных выборах	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Воссоединение семьи	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией: применяются к супругу (супруге)/сожителю (сожительнице) лица и не состоящим в браке детям, при отсутствии оснований против воссоединения, связанных с общественным порядком или безопасностью.
Профессиональное обучение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к гражданству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.

ФРАНЦИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Территориальное убежище (*asile territorial*)
- Конституционное убежище

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УБЕЖИЩЕ¹

ASILE TERRITORIAL

Законодательные основания: *Loi Chevunement*, Статья 13. Территориальное убежище предоставляется Министерством внутренних дел после консультаций с представителями Министра иностранных дел. Обычно запрос подается заявителем, но Директор OFPRA (Управление Франции по делам защиты беженцев и лиц без гражданства) или Президент Апелляционной комиссии может адресовать запрос в Министерство внутренних дел, если заявитель получит отказ в статусе беженца, но полагает, что должно быть предоставлено территориальное убежище. Однако Министерство не обязано действовать согласно их заключению.

Бенефициари: лица, ищущие убежища, заявления которых были отклонены, которые при возвращении могут подвергнуться угрозе жизни или свободе, а также риску обращения, нарушающего Статью 3 ECHR.

Срок действия: иностранцы, которым предоставляется территориальное убежище, получают вид на жительство сроком на один год, возобновляемый на ежегодном основании сроком на три года, после чего может быть потребовано и предоставлено разрешение на постоянное место жительства. Через пять лет предоставление разрешения на постоянное место жительства производится автоматически и в нем может быть отказано только по причинам общественного порядка.

Права

Примечание: во время процедуры заявители не имеют никаких особых прав. Если им предоставляется территориальное убежище и, таким образом, они получают вид на жительство сроком на один год, то их статус следует из общих положений, применимых к иммигрантам.

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Они не имеют прав в рамках системы минимального дохода RMI (<i>Revenu Minimal d'Insertion</i>).
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		Так же как и для других иммигрантов.

¹ Начиная с января 2004 года данная форма защиты заменяется статусом, называемым "дополнительная форма защиты". Право заявителя на получение данного нового статуса определяется OFPRA (Управлением Франции по защите беженцев и эмигрантов) одновременно с рассмотрением заявления о предоставлении убежища. Бенефициарии включают лиц, сталкивающихся с угрозой пыток, жестокого или унижительного обращения или наказаний, смертной казни или серьезной угрозой жизни или личности в результате внутреннего или международного вооруженного конфликта. Получателю данной дополнительной формы защиты выдается вид на жительство сроком на один год, возобновляемый при условии сохранения существовавшего положения в соответствующей стране.

Доступ к свободным профессиям	✓		Так же как и для других иммигрантов.
Доступ к жилью		✓	В отличие от лиц, ищущих убежища или беженцев, они не имеют права на помощь, предоставляемую через центры помощи СРН (<i>Centres Provisoires d'Hebergement</i>) или CADAS, хотя существуют центры для приема в чрезвычайных обстоятельствах.
Доступ к государственному образованию	✓		Так же как и для других иммигрантов.
Социальное обеспечение	✓		Так же как и для других иммигрантов.
Здравоохранение	✓		Так же как и для других иммигрантов: неотложная врачебная помощь С.М.У. предоставляется больницами, службами здравоохранения (PASS), определенными ассоциациями, ведомственными учреждениями и Центрами планирования семьи и образования женщин.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Так же как и для других иммигрантов.
Проездной документ		✓	Так же как и для других иммигрантов.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	Так же как и для других иммигрантов.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	Так же как и для других иммигрантов.
Воссоединение семьи	✓		В отличие от лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, применяются общие положения о воссоединении семьи для иммигрантов (законное проживание на протяжении по крайней мере 2 лет, достаточный и устойчивый доход и адекватное жилье).
Доступ к гражданству	✓		Так же как и для других иммигрантов.

Финансовая помощь	✓	В отличие от лиц, ищущие убежища по Женевской Конвенции, лица, ищущие убежища в форме территориального убежища, не получают никакой определенной финансовой помощи. В случае отклонения заявления и возвращения в страну происхождения во Франции не существует определенных программ возвращения для лиц, ищущих убежища, заявления которых были отклонены, и беженцев. Применяется общее законодательство об иностранцах: Управление Франции по международной миграции (OMI) предлагает пособия по реинтеграции любым иностранцам на определенных условиях.
-------------------	---	---

КОНСТИТУЦИОННОЕ УБЕЖИЩЕ

Законодательные основания: Конституция 1946 года, включенная в Конституцию 1958 года, по которой “любое лицо, преследуемое на основании ведущейся им борьбы за свободу, имеет право на убежище в пределах территории Республики”.

Бенефициарии: OFPRA и Апелляционный совет по беженцам по своему усмотрению предоставляют конституционное убежище лицам, “борющимся за свободу”, не соответствующим требованиям для получения статуса беженца в соответствии с Конвенцией, по такой же процедуре, что и для определения статуса беженца по Конвенции. На практике применение данного положения весьма ограничено.

Срок действия: вид на жительство сроком на десять лет.

Права: не существует различий между статусом беженца по Конвенции и Конституционным убежищем; фактически решение о предоставлении статуса беженца даже не указывает, по какой процедуре оно было предоставлено. Поэтому лица, которым предоставляется конституционное убежище, получают такие же права, что и получившие статус беженца в соответствии с Конвенцией.

ГЕРМАНИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Гуманитарные основания — *Aufenthaltsbefugnis*
- Отсрочка высылки
- Допускаемое проживание- *Duldung*

ГУМАНИТАРНЫЕ ОСНОВАНИЯ (AUFENTHALTSBEFUGNIS)

Законодательные основания: Закон об иностранцах 1990 года, Статья 30.

Бенефициарии: вид на жительство выдается на основании международного государственного законодательства, чрезвычайных гуманитарных основаниях или защиты политических интересов Германии. Дополнительно по Статье 30(3) иностранец, в отношении которого был дан приказ о депортации, может получить разрешение, если его невозможно депортировать по причинам, выходящим из-под его контроля.

Срок действия: максимум 2 года. Нет возможности продлить разрешение при отсутствии препятствий для высылки или если других оснований для отказа в продолжении проживания более не предусматривается. Однако если лицо получит вид на жительство на восемь лет, то ему может выдаваться вид на жительство без ограничения срока, если он может объясниться на базовом немецком языке, имеет адекватные жилищные условия и не соответствуют требованиям для высылки.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Может быть ограничен на основании общего положения или отдельного решения.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью	✓		В зависимости от положений о пособии различных районов.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное образование
Социальное обеспечение	✓		Полная социальная помощь, но не все социальные права.
Здравоохранение	✓		Право на такой же доступ к национальной системе обязательного здравоохранения, как и для граждан Германии.
Свобода передвижения в пределах территории государства		✓	Они не могут выбирать место для поселения; их свобода передвижения ограничена местным районом или землей (Ldnder).
Проездной документ		✓	Они должны подать заявление на национальный документ.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	

Воссоединение семьи		✓	Законного права нет. На практике, однако, такое право в общем случае предоставляется супругу (супруге) и не состоящим в браке несовершеннолетним детям.
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству	✓		Возможность подачи заявления на общий вид на жительство согласно Закону об иностранцах — обычно иностранцы имеют доступ к гражданству через восемь лет пребывания в законном статусе.

ВРЕМЕННАЯ ОТСРОЧКА ВЫСЫЛКИ

Законодательные основания: Закон об иностранцах 1990 года, Статья 54.

Бенефициарии: Министерство внутренних дел каждой земли может издать приказ о временной отсрочке высылки на основании государственного международного права или на гуманитарных основаниях. Данное положение применяется только к группам, а не к отдельным беженцам.

Примечание: до 1994 года данным положением пользовались прежде всего беженцы от гражданской войны (например, беженцы из Боснии, Ливана, Сомали). Статья 54 не применялась с 1994 года.

Срок действия: если Министерство намеревается поддерживать приказ в силе на протяжении более 6 месяцев, федеральное Министерство внутренних дел должно дать на это свое согласие.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Может подать заявление о разрешении на трудоустройство для определенных видов работ. Однако трудоустройство должно сначала быть предложено гражданам Германии и других стран-членов ЕС.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью	✓		В зависимости от положений о пособиях различных районов.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное образование.
Социальное обеспечение	✓		Ограниченная социальная помощь.

Здравоохранение		✓	В течение первых трех лет в Германии предоставляется ограниченный доступ к национальной системе обязательного здравоохранения.
Свобода передвижения в пределах территории государства		✓	Невозможность выбора места для поселения; их свобода передвижения ограничена местным районом или землей (Ldnder).
Проездной документ		✓	Требование подать заявление на национальный документ.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству		✓	

ДОПУСКАЕМОЕ ПРОЖИВАНИЕ (DULDUNG)

Законодательные основания: Закон об иностранцах 1990 года, Статьи 53 и 55.

Примечание: Duldung является отдельным решением, относящимся к обеспеченности правовыми санкциями приказа о высылке, и не было введено как статус проживания.

Бенефициарии:

- Статья 53, параграф 1-4 относится к лицам, которые при возвращении могут подвергнуться риску пыток, высшей меры наказания, жестокого или унижительного обращения (Статья 3 ECHR) или нарушения Европейской Конвенции о правах человека. В таких обстоятельствах Duldung является обязательным;
- Статья 53, параграф 6 в отношении лиц, которые при возвращении могут сталкиваться с непосредственной угрозой жизни или свободе, или лица, которые принудительно покидают свои страны из-за голода или лишения доступа к природным ресурсам, возникающего в результате преднамеренной политики армии освобождения, если армия освобождения не соответствует требованиям как государствовподобного органа защиты. В таких обстоятельствах Duldung является дискреционным;
- По Статье 55 высылка временно задерживается, если она является невозможной на фактических или законных основаниях или (если не существует окончательных обязательств разрешения) если существуют весомые гуманитарные, личные причины или важные государственные интересы находятся под угрозой.

Примечание: разрешение НЕ применяется к иностранцам, сталкивающимся с общим риском уголовного преследования в другом государстве, если и пока ни одно из вышеуказанных положений не применяется.

Срок действия: Duldung первоначально предоставляется на срок до одного года и может быть возобновлен. Не существует права на разрешения с неопределенным сроком. Допуск согласно Статье 53, параграфы 1-4, продляется до того, как Федеральное управление по делам беженцев не сочтет, что причины, по которым он был первоначально предоставлен, перестали существовать. Допуск согласно Статье 53, параграф 6 может через два года перейти в правовой статус вид на жительство на гуманитарных основаниях при выполнении определенных требований.

Права: предоставляются права согласно Закону об иностранцах, Статья 54.

ГРЕЦИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Гуманитарный статус беженца
- Временный вид на жительство
- Приостановление административной высылки
- Отсрочка высылки в судебном порядке

ГУМАНИТАРНЫЙ СТАТУС БЕЖЕНЦА

Законодательные основания: Закон об иммиграции (иностранцах) (Закон №1975/1991, с изменениями по 2452/1996), Статья 25.4 в сочетании со Статьей 8 Указа президента 61/1999.

Бенефициарии – иностранцы, заявления которых о статусе беженца были окончательно отклонены:

- не могущие возвратиться в свою страну происхождения по причинам *непреодолимой силы* (например, серьезным причинам, связанным со здравоохранением, существованием любого международного эмбарго против страны происхождения, гражданской войной, сопровождаемой массовыми нарушениями прав человека, катастрофами национального масштаба); или
- возвращение может нарушать требования о невысылке, содержащиеся в Статье 3 ECHR или Статье 3 Конвенции о запрете пыток;
- подобные гуманитарные основания могут также приниматься во внимание при отсутствии вышеуказанных двух ситуаций.

Срок действия: 1 год, с ежегодным возобновлением на время фактического существования ситуации.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Временное трудоустройство соответствует непосредственным жизненным потребностям, если другой гражданин Греции или гражданин ЕС или беженец по Конвенции не выразит заинтересованности в таком трудоустройстве (Указ Президента №189/1998).

Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью		✓	Несмотря на наличие некоторых центров размещения, управляемых МПО и НПО и одного финансируемого государством центра размещения для всех лиц, ищущих убежища, лица, которым был предоставлен гуманитарный статус, не могут быть размещены в таких центрах, поскольку они больше не являются лицами, ищущими убежища.
Доступ к государственному образованию	✓		Доступ к начальному и среднему образованию.
Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Доступ к государственной системе здравоохранения на тех же основаниях, что и для семей с низким уровнем дохода, проживающих в Греции.
Социальное обеспечение	✓		Медицинская, фармацевтическая продукция и услуги больниц, при условии, что беженец не имеет страховки и нуждается в финансовой помощи (Указ Президента 266/99, Ст. 15-16).
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Исключения возможны по причинам государственного обеспечения (как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией).
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству	✓		Может подать заявление на гражданство после проживания в Греции на протяжении 10 лет (в отличие от 5 лет для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией). Требуется оплата пошлины.

ПРОЧИЕ ВРЕМЕННЫЕ СТАТУСЫ

Другие категории	Законодательное основание	Бенефициарии	Срок действия
Временный вид на жительство	Закон об иммиграции 2910/2001, Статья 37.4 () и (b); Закон об иммиграции 3146/2003, Статья 8 параграф 1.	Министр внутренних дел предоставляет вид на жительство в порядке исключения: (1) незаконным иммигрантам в Греции, не могущим возвратиться в свои страны происхождения, в особенности на гуманитарных основаниях (если заявитель въехал в Грецию незаконно или в целях туризма); (2) иностранцы, принудительно мигрировавшие из своих стран происхождения по причинам непреодолимой силы.	Один год, с возобновлением. Разрешения на основании обстоятельств непреодолимой силы действуют, пока соответствующие основания не прекратят существовать в стране возвращения.
Приостановление административной высылки	Закон об иммиграции 2910/2001, Статья 44.6.	Генеральный секретарь в регионе, где проживает иностранец, может временно приостановить административную высылку иностранца (1) на гуманитарных основаниях, (2) в обстоятельствах непреодолимой силы или (3) в государственных интересах, например, по причинам, связанным со здравоохранением.	Закон не указывает срока действия, таким образом оставляя его на усмотрение административных органов.
Отсрочка высылки в судебном порядке	Межведомственное решение 137954 от 12.10.2000 г., Статья 3.	Отсрочка исполнения приказа о высылке в судебном порядке, если высылка не является возможной, особенно если жизнь иностранца находится в опасности. Опасность должна быть "заверена" полицией, а разрешение на пребывание предоставляется судом. Поскольку данная категория не является видом на жительство, иностранцу не предоставляются никакие из указанных выше прав.	До возможности выезда.

ИРЛАНДИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Разрешение на пребывание
- Дискреционное право на пребывание
- Запрет высылки

РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРЕБЫВАНИЕ

Законодательные основания: Статья 3(6) Иммигрант Закон 1999.

Бенефициарии: лица, которые больше не имеют законных прав на пребывание в стране и получают уведомление о высылке (окончательное уведомление перед уведомлением о высылке, которое позволяет лицам указывать причины, по которым он или она не должны быть депортированы), для которых Министр Юстиции, Равенства и Реформы Законодательства, по своему усмотрению, принимает решение о наличии гуманитарных или других причин не издавать приказа о высылке и разрешить таким лицам пребывание в стране.

- Примеры: несмотря на то, что термин “гуманитарный” не определен в законодательных или административных положениях, он был интерпретирован в судебном порядке, включая такие обстоятельства, как заболевания, семейные связи и личные соображения.
- До выдачи приказа о высылке Министр должен принять во внимание возраст лица, срок проживания в Ирландии, семейные и жилищные обстоятельства лица, характер связей лица с Ирландией, трудоустройство лица и перспективы такого трудоустройства, характер и поведение лица в пределах и за пределами Ирландии, гуманитарные соображения, заявления, сделанные лицом и от имени лица, соображения общего блага, и соображения национальной безопасности и государственной политики.
- Данное положение применяется не только к подателям отклоненных заявлений о предоставлении убежища, но и к другим иностранцам, незаконно проживающим в Ирландии, в частности, лицам с истекшим сроком действия визы.
- Примечание: В решении от 2001 года Верховный суд постановил, что данное положение является дискреционным и министр не обязан указывать причины положительного или отрицательного решения.
- Примечание: лицо не может фактически подать заявление о разрешении на пребывание, но должно ждать получения уведомления о высылке, после чего оно должно в течение пятнадцати дней заявить о причинах, по которым оно не должно быть депортировано.

Срок действия: законодательством не установлен.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Требование получить разрешения на трудоустройство, предоставляемое на один год, с возможностью возобновления.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Помощь от местных органов власти посредством включения в списки на получение жилья. Срочное размещение может быть предоставлено в случае необходимости.
Доступ к государственному образованию	✓		Доступ к начальному и среднему образованию. Право на получение грантов, стипендий и освобождение от выплат в отношении высшего образования.
Социальное обеспечение	✓		Доступ к дополнительным социальным пособиям, выплатам социальной помощи и другим пособиям, в частности, пособиям на ребенка. Сотрудники, вносящие взносы на социальное страхование, связанное с оплатой труда, получают соответствующие пособия и пенсии, как граждане.
Здравоохранение	✓		Доступ к здравоохранению, включая бесплатное медицинское и стоматологическое обслуживание.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах	✓		
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	Права на воссоединение семьи нет, но лицо может подать заявление на воссоединение с членом семьи в Ирландии.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		

ДИСКРЕЦИОННОЕ ПРАВО НА ПРЕБЫВАНИЕ

Законодательные основания: Статьи 17(6) Закона о беженцах 1996 года.

Бенефициарии: лица, заявления которых о предоставлении убежища были отклонены или которым министр отказал в статусе беженца, а также лица, чей статус беженца был аннулирован. Министр может, по своему усмотрению, предоставлять таким лицам разрешение оставаться в стране при выполнении определенных требований.

Примечание: Данный статус по формам защиты никогда не использовался. Статья 3 Закона об иммиграции 1999 года, напротив, часто применяется к подателям отклоненных заявлений о предоставлении убежища.

Срок действия: устанавливается в решении министра.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Требование получить разрешение на трудоустройство, предоставляемое на один год, с возможностью возобновления.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Помощь от местных органов власти путем включения в списки на получение жилья. Срочное размещение может быть предоставлено в случае необходимости.
Доступ к государственному образованию	✓		Доступ к начальному и среднему образованию. Право на получение грантов, стипендий и освобождения от выплат в отношении высшего образования.
Социальное обеспечение	✓		Доступ к дополнительным социальным пособиям, выплатам социальной помощи и другим пособиям, в частности пособиям на ребенка. Сотрудники, вносящие взносы на социальное страхование, связанное с оплатой труда, получают соответствующие пособия и пенсии, как граждане.
Здравоохранение	✓		Доступ к здравоохранению, включая бесплатное медицинское и стоматологическое обслуживание.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	Требование подать заявление на проездной документ, в чем может быть отказано.

Права голоса на муниципальных выборах	✓		
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	Права на воссоединение семьи нет, но лицо может подать заявление на воссоединение с членом семьи в Ирландии.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		

ЗАПРЕТ ВЫСЫЛКИ

Законодательные основания: Статья 5(2) Закона о беженцах 1996 года и Статья 4 Закона об уголовном производстве (Конвенция Организации Объединенных Наций о запрете пыток) 2000 года, а также Статья 3 ЕCHR (которая, по состоянию на январь 2004 года, должна быть включена в государственное законодательство).

Бенефициарии:

- никакое лицо не может быть возвращено в страну где, по мнению министра, его жизнь или свобода могут подвергаться угрозе по признакам расы, религии, национальности, принадлежности к специфической социальной группе или политических взглядов. Свобода такого лица должна расцениваться как находящаяся под угрозой, если, по мнению министра, такое лицо может подвергнуться серьезным оскорблениям (включая серьезные оскорбления сексуального характера);
- лицо не может быть возвращено в страну где, по мнению Министра, существуют веские причины полагать, что оно может подвергнуться опасности пыток. Министр должен рассмотреть возможность существования укоренившихся случаев серьезных, вопиющих или массовых нарушений прав человека в стране возвращения.

Срок действия: устанавливается в решении Министра.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Требование получить разрешение на трудоустройство, предоставляемое на один год с возможностью возобновления.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		

Доступ к жилью	✓		Помощь от местных органов власти путем включения в списки на получение жилья. Срочное размещение может быть предоставлено в случае необходимости.
Доступ к государственному образованию	✓		Доступ к начальному и среднему образованию. Право на получение грантов, стипендий и освобождения от выплат в отношении высшего образования.
Социальное обеспечение	✓		Доступ к дополнительным социальным пособиям, выплатам социальной помощи и другим пособиям, в частности пособиям на ребенка. Сотрудники, вносящие взносы на социальное страхование, связанное с оплатой труда, получают соответствующие пособия и пенсии, как граждане.
Здравоохранение	✓		Доступ к здравоохранению, включая бесплатное медицинское и стоматологическое обслуживание.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах	✓		
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	Права на воссоединение семьи нет, но лицо может подать заявление на воссоединение с членом семьи в Ирландии.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		

ИТАЛИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Политическое убежище
- Вид на жительство на гуманитарных основаниях

ПОЛИТИЧЕСКОЕ УБЕЖИЩЕ

Законодательные основания: Статья 10, параграф 3 Конституция.

Бенефициарии: любой иностранец, не могущий пользоваться в своей родной стране демократическими правами, гарантированными Конституцией Италии, в соответствии с условиями, предусмотренными законодательством. Более широкий предмет по сравнению со Статьей 1А Женевской Конвенции, поскольку включает не только лиц, у кого есть личные опасения преследования, но и лиц, которые по другим гуманитарным причинам не могут возвратиться в свою страну происхождения.

Примечание: данное положение считалось программным положением без обязательной силы до 1997 года, когда Верховным судом гражданского права (“Corte di cassazione”, решение № 4674 от 26 мая 1997 года) была дана новая интерпретация в том отношении, что данное право является правом субъекта и, при отсутствии какого-либо определенного законодательства, может применяться непосредственно. Данная интерпретация была подтверждена решением Римского трибунала от 1 октября 1999 года, по которому было предоставлено политическое убежище Абдулле Окалану.

Срок действия: срок действия в Статье 10(3) не определен, но бенефициарий получает такой же статус, как и лица, получившие статус беженца в соответствии с Конвенцией.

Права: по решению суда, применяющего положение, получателям предоставляется полный статус беженца и поэтому они получают такие же права и пособия, что и лица, получившие статус беженца в соответствии с Конвенцией.

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО НА ГУМАНИТАРНЫХ ОСНОВАНИЯХ

Законодательные основания: Статья 5(6), Законодательный декрет № 286/98 (также называемый Testo Unico).

Бенефициарии: лица, не соответствующие требованиям для получения статуса беженца в соответствии с Конвенцией, которые не могут быть возвращены по существенным гуманитарным причинам, конституционным либо международным обязательствам итальянского государства.

По новому закону №189/02, еще не вступившему в силу в отношении Статьи об убежище, среди прочих обязательств итальянского государства, есть непосредственное упоминание о Статье 3 Европейской Конвенции о правах человека.

Срок действия: никаких положений в законе не предусмотрено, но практика подтверждает, что вид на жительство в общем случае выдается в течение одного года. Возобновление является затруднительным, поскольку Центральная комиссия должна повторно рассмотреть случай для определения наличия гуманитарных оснований, и только после такого нового рассмотрения полиция может возобновить вид на жительство еще на один год.

Права

Права	Да	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Равные права трудоустройства с гражданами Италии.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям			Специальных положений нет. Доступ к свободным профессиям весьма затруднителен для не граждан ЕС (положение о взаимном признании обучения, членство в профессиональных организациях).
Доступ к жилью		✓	
Доступ к государственному образованию	✓		Право на очное образование — как для граждан Италии. Обязательное образование для детей.
Социальное обеспечение	✓		Полный доступ к системе социального обеспечения Италии (карта государственного страхования, врач страхкассы, амбулаторное и специализированное лечение, стационар).
Здравоохранение	✓		Полный доступ к системе здравоохранения Италии.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	Особые положения применяются к сомалийцам. В особых обстоятельствах им может быть выдан проездной документ, недействительный для Шенгенской зоны.
Право голоса на муниципальных выборах		✓	
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи	✓		Члены семьи, входящие в сферу действия данного права, — близкие родственники (супруг (супруга) и несовершеннолетние дети).
Доступ к гражданству	✓		Специальные положения отсутствуют

ЛЮКСЕМБУРГ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Допуск

ДОПУСК

Законодательные основания: Статья 13, Закон от 18 марта 2000 года.

Бенефициарии: лица, получившие отказ в статусе беженца, которые не могут быть возвращены по практическим причинам (в том числе поскольку страна происхождения отказывает в их повторном допуске). На практике, немногие лица воспользовались данным постановлением, поскольку оно зависит от заключения Министра юстиции. Использование данного положения в основном было связано с плохим состоянием здоровья бенефициариев.

Срок действия: до того, как обстоятельства, приводящие к невозможности возвращения, не прекратят действовать. Обычно возобновляется на несколько месяцев.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству		✓	
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности		✓	
Доступ к свободным профессиям		✓	
Доступ к жилью		✓	
Доступ к государственному образованию	✓		
Социальное обеспечение		✓	Может быть определено в "Постановлении великого герцогства", которое еще не было принято.
Здравоохранение	✓		
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ		✓	
Права голоса на муниципальных выборах		✓	
право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	
Воссоединение семьи		✓	
Профессиональное обучение		✓	
Доступ к гражданству		✓	

НИДЕРЛАНДЫ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Статус проживания на гуманитарных основаниях
- Мораторий на принятие решения
- Мораторий на высылку
- Вид на жительство

СТАТУС ПРОЖИВАНИЯ ПО ГУМАНИТАРНЫМ ПРИЧИНАМ

Законодательные основания: Статьи 26, 27 и 29 Закона об иностранцах 2000 года.

Бенефициарии:

- лица, имеющие серьезные основания полагать, что они могут быть подвергнуты пыткам, жестокому или унижительному обращению или наказанию, если будут высланы в страну происхождения;
- лица, от которых, по весомым гуманитарным причинам, не может обоснованно ожидать возвращения в страну происхождения;
- лица, для которых возвращение к стране происхождения может представлять исключительные трудности из-за тяжелого положения в такой стране. Министр рассматривает (1) характер насилия в стране происхождения, в отношении нарушения прав человека, степень насилия и произвольность насилия; (2) действия международных организаций в отношении страны происхождения; и (3) положения других государств-членов ЕС. Министр имеет значительные полномочия в данной сфере и его решение подлежит незначительному пересмотру в судебном порядке;
- лица, супруг (супруга) или родитель которых имеют такое же гражданство и получили вид на жительство в течение трех месяцев после подачи заявителем заявления о допуске;
- лица, являющиеся иждивенцами партнеров или членов семьи, получивших вид на жительство, при условии, что они имеют такое же гражданство и подали заявление на допуск в течение трех месяцев после получения разрешения членом их семьи.

Срок действия: до трех лет, с возможностью аннулирования в течение данного времени, если причины для предоставления разрешения прекратят действовать. После проживания в Нидерландах по такому разрешению в течение трех лет данным лицам предоставляется разрешение на постоянное место жительства.

Права: права являются такими же, как и для всех остальных получателей вида на жительство.

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.

Доступ к свободным профессиям	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к жилью	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		
Специальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Здравоохранение	✓		Как для граждан Нидерландов
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ	✓		По запросу, проездной документ, предусмотренный Женевской Конвенцией.
Права голоса на муниципальных выборах	✓		После пяти лет проживания.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах	✓		После пяти лет проживания.
Воссоединение семьи	✓		В отличие от лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, они должны иметь достаточный доход для содержания своих родственников, а также адекватное жилье.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		После пяти лет проживания.

МОРАТОРИЙ НА ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЯ

Законодательные основания: Статья 43, Закон об иностранцах 2000 года.

Бенефициарии: лица, подавшие заявление о предоставлении убежища, принятие решения по которым продолжалось более обычных шести месяцев, поскольку

- существует небезопасная ситуация в стране происхождения, которая предполагается кратковременной, в связи с чем невозможно определить, является ли вид на жительство соответствующим требованиям (по определению статуса беженца или гуманитарных оснований);
- ситуация оправдания предоставления вида на жительство предполагает короткий срок действия;
- количество заявлений, поданных лицами из определенной страны или региона, является настолько высоким, что министр не может принять по ним обоснованное решение в течение предельного шестимесячного срока.

Срок действия: до принятия решения об убежище (максимум на один год).

МОРАТОРИЙ НА ВЫСЫЛКУ

Законодательные основания: Статья 45(4), Закон об иностранцах 2000 года.

Бенефициарии: лица, чьи заявления о предоставлении убежища были отклонены окончательным решением, для которых, из-за ситуации в стране происхождения, возвращение временно невозможно.

Мораторий на высылку (применяемый только к заявлениям, которые были окончательно отклонены) часто применяется в сочетании с мораторием на принятие решения (который применяется только к заявлениям, находящимся в стадии рассмотрения). Несмотря на то, что основания для моратория на высылку в Законе об иностранцах не указаны, парламентские документы и правительственные положения указывают на небезопасные ситуации, могущие послужить причиной подачи заявлений о моратории на высылку. Данный статус, нечеткий и неопределенный, применялся во многих случаях — в основном недавно к иракцам и афганцам.

Срок действия: не более одного года (по закону), хотя и не ясно, что может случиться с получателем через один год, если возвращение останется невозможным.

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО

Законодательные основания: Статья 3.6 Указа об иностранцах и Статья 14 Закона об иностранцах.

Бенефициарии:

- лица, не имеющие возможности покинуть Нидерланды не по своей вине. Пример: лица без гражданства, могущие установить свой статус безгражданства документально или зарегистрированные как лица без гражданства;
- несопровождаемые несовершеннолетние, чьи заявления были рассмотрены по существу и отклонены, причем, по мнению министра, он или она имеют возможность получать средства к существованию непосредственно в другой стране или не получают адекватного убежища в стране происхождения или в другой стране, в которую он или она могут обоснованно въехать.

Срок действия: три года, после чего лицо с “видом на жительство, связанным с предоставлением убежища”, имеет право на более постоянный статус “для непрерывного проживания.” Через пять лет после предоставления первого вида на жительство лицо может соответствовать требованиям к виду на жительство на неопределенный срок.

ПОРТУГАЛИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Вид на жительство по гуманитарным причинам
- Вид на жительство в случае незаконного пребывания
- Вид на жительство в порядке исключения

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО ПО ГУМАНИТАРНЫМ ПРИЧИНАМ

Законодательные основания: Закон об убежище 1998 года, Статья 8.

Бенефициарии: иностранцам или лицам без гражданства предоставляется вид на жительство по гуманитарным причинам, если они не соответствуют требованиям

Конвенции для получения статуса беженца, для которых имеют место препятствия или невозможность возвращения в свою страну гражданства или постоянного проживания из-за серьезной опасности, возникающей в результате вооруженных конфликтов или систематических нарушений прав человека.

Пример: гражданам Анголы, Сьерра-Леоне и Афганистана были выданы такие разрешения, но правительство Португалии в 2002 году решило не возобновлять действия таких разрешений в связи с изменением положения в стране происхождения. Данное решение обжалуется, и указанные граждане в настоящее время подают заявление о предоставлении вида на жительство в случае незаконного пребывания (см. ниже). Совсем недавно, в ноябре 2003 года, органы власти Португалии приняли решение о возобновлении разрешений для граждан Сьерра-Леоне, поскольку они сочли, что ситуация в данной стране ухудшилась.

Срок действия: вид на жительство действует в течение максимум 5 лет, с возобновлением после анализа развития событий в стране происхождения. На практике данные разрешения действуют (с возобновлением) в течение одного года или двух лет.

Права: в общем случае, в соответствии с Конституцией, иностранцы и лица без гражданства временно или постоянно проживающие в Португалии, имеют такие же права и обязанности, как граждане Португалии (Статья 15(1), Конституция Республики Португалии 1976 года).

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Такие же условия, что и для граждан.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		такие же условия, что и граждане
Доступ к свободным профессиям	✓		Такие же условия, что и для граждан.
Доступ к жилью	✓		Такие же условия, что и для граждан.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное и дальнейшее образование.
Социальное обеспечение	✓		После принятия заявления о предоставлении убежища — право на ежемесячную социальную помощь в течение четырех и более месяцев, в зависимости от уровня интеграции на рынке труда. Впоследствии получатели вида на жительство могут воспользоваться пособиями солидарной системы (которая включает уровень минимального дохода) на таких же условиях, что и граждане. Также предоставляется право на систему охраны семьи (которая включает поддержку семьи) в случае проживания в Португалии на протяжении более полугода.

Здравоохранение	✓		Такие же условия, что и для граждан.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ	✓		Право на получение паспорта иностранца в Португалии для лиц без гражданства, при отсутствии консульского представительства в Португалии. Право на получение паспорта иностранца в Португалии при наличии доказательств невозможности получения другого вида паспорта.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	Право голоса на муниципальных выборах, назначаемых для получателей вида на жительство, с условием взаимности, если они являются гражданами следующих стран: Бразилия, Кабо-Верде, Аргентина, Израиль, Перу, Уругвай, Чили, Венесуэла и Эстония.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	Право выставлять свою кандидатуру на муниципальных выборах, назначаемых для граждан Бразилии, Кабо-Верде, Перу и Уругвая.
Воссоединение семьи	✓		Родственники включают супругов, несовершеннолетних, инвалидов на иждивении супруга (супруги), детей, усыновленных в Португалии в судебном порядке, потомков иностранцев или супруга (супруги) и несовершеннолетних братьев или сестер по его или ее требованию.
Профессиональное обучение	✓		Такие же условия, что и для граждан.
Доступ к гражданству	✓		Общие положения, применяющиеся к иностранцам: 6 лет в случае прибытия из португалоговорящей страны; в противном случае — 10 лет.

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО В СЛУЧАЕ НЕЗАКОННОГО ПРЕБЫВАНИЯ

Законодательные основания: Закон об иностранцах 2003 года (Декретный закон № 34/2003),¹ Статья 87.

Бенефициарии:

- иностранцы, проживающие в Португалии и страдающие серьезными заболеваниями, имеющие родственников, получивших вид на жительство на гуманитарных основаниях, заключившие брак или проживающие с гражданами Португалии

¹ Закон об иностранцах 2003 года (Декрет-закон № 34/2003) аннулировал Статью 55 Закона об иностранцах 2001 года (Декрет-закон № 4/2001) устанавливавшую разрешение на постоянное проживание (Autorizaçoes de Permanência).

или иностранцами с видом на жительство, или имеющие несовершеннолетних детей, проживающих в Португалии;

- иностранцы, чья артистическая, научная, экономическая или социальная деятельность представляет значительный интерес для страны;
- дипломаты, работавшие в Португалии более трех лет.

Срок действия: временный вид на жительство действует на период до двух лет, с возобновлением на дополнительные трехлетние периоды. Через пять лет (в случае происхождения из португалоговорящих стран) или восемь лет (в случае происхождения из других стран), иностранцы могут подать заявление о предоставлении разрешения на постоянное место жительства.

Права: как для получателей вида на жительство на гуманитарных основаниях.

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО В ПОРЯДКЕ ИСКЛЮЧЕНИЯ

Законодательные основания: Закон об иностранцах 2003 года (декретный закон № 34/2003), Статья 88.

Бенефициарии: если ни Статья 56 (Воссоединение семьи), ни Статья 87 (Вид на жительство), ни Статья 8 (Вид на жительство по гуманитарным причинам) не применяются, то, в исключительных случаях, органы власти Португалии могут выдать вид на жительство в порядке исключения по причинам, связанными с национальными интересами.

Срок действия: вид на жительство в порядке исключения действует в течение двух лет и последовательно возобновляется на трехлетний срок.

Права: как для получателей временного вида на жительство (Статья 83 Закона об иностранцах 2003, Декрет-закон № 34/2003).

ИСПАНИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Разрешение на пребывание на гуманитарных основаниях или по причинам, связанным с государственными интересами
- Вид на жительство для перемещенных лиц
- Запрет на высылку

РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРЕБЫВАНИЕ В ИСПАНИИ НА ГУМАНИТАРНЫХ ОСНОВАНИЯХ ИЛИ ПО ПРИЧИНАМ, СВЯЗАННЫМ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ИНТЕРЕСАМИ

Законодательные основания: Статья 17(2) Закона 5/1984, регулирующего статус беженца и право на убежище, наряду со Статьей 31.3 положений о его выполнении (reglamento de aplicacion de la ley de asilo, утвержденных Королевским указом 203/1995 (от 10 февраля 1995 года) и Королевским указом 864/2001 (20 июля 2001 года) с изменениями и Королевским указом 1325/2003 (25 октября 2003 года)).

Бенефициарии: лицам, чьи заявления о предоставлении убежища были отклонены, может быть предоставлено разрешение на пребывание в Испании Министерством внутренних дел, по представлению Межведомственной Комиссии по делам беженцев и убежища, по гуманитарным причинам или причинам, связанным с государственными интересами (в частности, для лиц, стремящихся избежать конфликтов и других серьезных беспорядков) при условии наличия обоснованных причин для определе-

ния о существовании реального риска их жизни или физической целостности при возвращении в страну происхождения.

Срок действия: решение регулирующего органа в сфере убежища в случае определения об отказе от признания статуса по Женевской Конвенции и предоставления статуса дополнительной защиты требует установления срока проживания и разрешения на трудоустройство (обычно один год), с возможностью возобновления.

Права: Несмотря на то, что получателям предоставляются разрешения на проживание и трудоустройство, их статус в общем случае регулируется общими иммиграционными положениями, по которым они признаются имеющими права, аналогичные правам граждан.

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Доступ к жилью местных советов на таких же условиях, как и для граждан Испании.
Доступ к государственному образованию	✓		Обязательное и факультативное образование: доступ на таких же условиях, как и для граждан Испании.
Социальное обеспечение	✓		Бенефициарии по данной процедуре и лица, получившие статус беженца в соответствии с Конвенцией имеют доступ к пособиям по социальному обеспечению, как граждане Испании, если они (1) трудоустроены и зарегистрированы в службе социального обеспечения; (2) если они соответствуют требованиям, установленным региональным правительством для других дополнительных социальных пособий.
Здравоохранение	✓		Бенефициарии по данной процедуре не получают автоматически полного доступа к государственной системе здравоохранения (как граждане Испании и лица, получившие статус беженца в соответствии с конвенцией). Они могут получить его, когда получают разрешение на трудоустройство и регистрируются в службе социального обеспечения. В противном случае они проходят лечение через различные системы, финансируемые местными Советами.

Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		Ограничения отсутствуют, хотя по Статье 18(2) Закона об убежище, Министр внутренних дел может ограничить данное право для определенного лица в качестве временной меры по исключительным причинам, связанным с государственной безопасностью.
Проездной документ		✓	Как правило, и в отличие от лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, данные лица имеют использовать свой национальный паспорт. Если существует доказательство того, что они не могут получить таковой, то заменяющий проездной документ может быть выдан по Положению об иностранцах органами власти Испании.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	Не устанавливается в законодательстве Испании, но имеет место для граждан государств-членов ЕС.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	Не устанавливается в законодательстве Испании, но имеет место для граждан государств-членов ЕС.
Воссоединение семьи	✓		В отличие от лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, не существует автоматического права на воссоединение семьи (для супруга (супруги) или партнера и несовершеннолетних детей). По данной процедуре соответствующие лица должны соответствовать общим требованиям к срокам и экономическим требованиям, установленным для воссоединения семьи Положением об иностранцах 1996 года.
Профессиональное обучение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к гражданству	✓		Лица по данной процедуре регулируются общими положениями для доступа к гражданству Испании. Требуемый общий срок проживания составляет 10 лет. Однако для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией, данный срок сокращен на 5 лет. Для резидентов зарубежных стран определенного происхождения (страны Латинской Америки, Экваториальной Гвинеи, Филиппин, Португалии, Андорры и сефардские евреи) требуется 2-летний срок проживания.

ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО ДЛЯ ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ

Законодательные основания: Статья 2 Положения о временной защите, Королевский указ 1325/2003 (от 25 октября 2003 года) в сочетании со Статьей 17(2) Закона 5/1984, регулирующего статус беженцев и право на убежище, наряду со Статьей 31.3 положений о его выполнении (*reglamento de aplicacion de la ley de asilo*, утвержденных Королевским указом 203/1995 (от 10 февраля 1995 года) и Королевским указом 864/2001 (от 20 июля 2001 года) с изменениями и Королевским указом 1325/2003 (от 25 октября 2003 года).

Бенефициарии: лица, не соответствующие требованиям для получения статуса беженца по Женевской Конвенции, но являющиеся перемещенными лицами в соответствии с положением о временной защите (другими словами, они были вынуждены покинуть свою страну происхождения или были эвакуированы, в частности лица, стремящиеся избежать вооруженных конфликтов или систематического насилия, а также подвергающиеся серьезному риску систематических или общих нарушений прав человека), но не соответствуют требованиям для временной защиты, поскольку их временная защита была прекращена, они никогда не пользовались процедурой временной защиты, или они никогда не подавали заявления о временной защите. Данные лица должны получить дополнительные формы защиты согласно Статье 17(2) Закона об убежище, см. выше.¹

Срок действия: закон не устанавливает срока действия разрешения на проживание или трудоустройство, поэтому он должен быть определен органами власти самостоятельно. Однако, по всей вероятности, срок действия определяется таким же образом, как для сопоставимого разрешения на пребывание на гуманитарных основаниях, рассмотренного выше.

Права: соответствующим лицам должна предоставляться работа и вид на жительство, но их статус в ином случае регулируется общими иммиграционными правилами, которые, по существу, предоставляют им почти такие же права, как и гражданам.

ЗАПРЕТ НА ВЫСЫЛКУ

Законодательные основания: Статья 17(3) Закона 5/1984, регулирующей статус беженца и право на убежище, наряду со Статьей 31.4 положения о его выполнении (*Reglamento de Aplicación de la Ley de Asilo*, утверждено Королевским указом 203/1995 (от 10 февраля 1995 года) с изменениями Королевским указом 864/2001 (от 20 июля 2001 года) и Королевским указом 1325/2003 (от 25 октября 2003 года).

Бенефициарии: лица, для которых существуют гуманитарные основания (не предусмотренные для лиц согласно Статье 17(2) Закона об убежище наряду со Статьей 31.3 положения о его выполнении) допускающие их пребывание в Испании, несмотря на то, что их заявление о предоставлении убежища было отклонено.

Существуют два возможных сценария:

- если регулирующий орган в сфере убежища отказывает в предоставлении статуса по Женевской Конвенции и статуса дополнительной защиты, как указано выше, то он может указать, что заявитель не должен быть выслан по данному зако-

¹ Поскольку данный статус возникает в результате действия нового положения, принятого в октябре 2003 года, в настоящее время неясно, будет ли Правительство интерпретировать данное положение таким образом. Тем не менее, данная интерпретация является наилучшей из возможных в настоящее время.

ну. Заявитель может впоследствии подать заявление в общие иммиграционные органы на получение разрешения на проживание и трудоустройство на гуманитарных основаниях, но иммиграционные органы могут, по своему усмотрению, предоставить таковое или отказать;

- если регулирующий орган в сфере убежища отклоняет заявление о предоставлении убежища, то он не предоставляет статуса по дополнительным формам защиты или даже запрещает высылку, но заявитель считает, что ему должно быть разрешено пребывание на гуманитарных основаниях согласно Статье 31.4 и поэтому подает заявление в общие иммиграционные органы для получения разрешения на проживание и трудоустройство.

Срок действия: закон не устанавливает срока действия разрешения на проживание или трудоустройство, поэтому органы власти определяют его самостоятельно.

Права: если заявление определенного лица о разрешении на проживание и трудоустройство по данной Статье удовлетворяется, то ему предоставляются такой же статус и права, как и двум указанным выше категориям (другими словами, такие же, как гражданам). Однако до удовлетворения заявления, заявитель не имеет статуса или прав после отклонения его или ее заявления о предоставлении убежища. Второй категории заявителей находится в очень сложном положении в период времени между отклонением заявления о предоставлении убежища и предоставлением вида на жительство по данной Статье (что может занять месяцы или даже годы и не гарантируется), поскольку заявители могут быть высланы, если суд не примет решение о запрете их высылки.

ШВЕЦИЯ

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Лица, испытывающие потребности в иных формах международной защиты
- Защита от высылки
- Пересмотр решения о высылке
- Гуманитарные основания

ЛИЦА, ИСПЫТЫВАЮЩИЕ ПОТРЕБНОСТИ В ИНЫХ ФОРМАХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ

Законодательные основания: Закон об иностранцах, глава 3, Статья 3.

Бенефициарии: лица, не соответствующие требованиям для получения статуса беженца в соответствии с Конвенцией, но покинувшие свою страну происхождения из-за:

- обоснованных опасений смертного приговора или телесных наказаний, пыток или иного жестокого или унижительного обращения или наказания (включая лиц без гражданства);
- внешних или внутренних вооруженных конфликтов;
- экологической катастрофы, препятствующей возвращению;
- обоснованные опасения преследования из-за его/ее пола или сексуальной ориентации.

Срок действия: по общему положению защита, предоставляемая указанным выше категориям, подразумевает право на получение разрешения на постоянное место жительства. Однако если потребности защиты считаются временными, то правительство может издать указ или постановление, подлежащие парламентскому контролю, о том, что определенной группе предоставляется временный вид на жительство, на срок не более двух лет (например, случаи, связанные с войной, гражданской войной или экологическими катастрофами). Временные разрешения могут быть возобновлены на два года и более при наличии непрерывной программы подготовки к возвращению получателя статуса в страну происхождения. Дополнительно, если существует причина подвергать сомнению ожидаемый образ жизни определенных лиц, то временный вид на жительство может быть предоставлен сроком на шесть месяцев или один год. Данный период может рассматриваться как испытательный срок для получения разрешения на постоянное место жительства.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к свободным профессиям	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к жилью	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Социальное обеспечение	✓		Предоставление пособия по социальному обеспечению зависит от адреса государственной регистрации.
Здравоохранение	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ	✓		

Права голоса на муниципальных выборах	✓		По законодательству Швеции о выборах право голоса на муниципальных выборах предоставляется для лиц старше 18 лет, проживающих в Швеции в течение 3 лет с видом на жительство (для граждан ЕС право голоса предоставляется сразу же после получения вида на жительство).
Право выставлять свою кандидатуру на выборах	✓		Такие же требования, как и для права голоса.
Воссоединение семьи	✓		Такие же условия, как для граждан и лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Включает отношения лиц одного пола.
Профессиональное обучение	✓		
Доступ к гражданству	✓		После проживания в Швеции в течение по крайней мере пяти лет.

ЗАЩИТА ОТ ВЫСЫЛКИ

Законодательные основания: Закон об иностранцах, глава 8, Статьи 1-4.

Бенефициарии: лица, не получившие статуса беженца или дополнительные формы защиты, не могут быть высланы в страну происхождения, если:

- существуют веские причины полагать, что такие лица могут подвергнуться опасности высшей меры наказания или телесным наказаниям, подвергнуться пыткам или иному жестокому, унижительному наказанию или обращению, или могут подвергнуться опасности отправки в страну, где существуют указанные выше условия;
- такое лицо может подвергнуться риску преследования или не может быть защищено от отправления в страну, где оно подвергается преследованию.

Срок действия: как указано выше.

Права: как указано выше.

ПЕРЕСМОТР РЕШЕНИЯ О ВЫСЫЛКЕ

Законодательные основания: Закон об иностранцах, глава 2, Статья 5b.

Бенефициарии: лица, которые должны быть высланы или которым отказано во въезде по решению, вступившему в силу, заявляющие об обстоятельствах, не рассмотренных ранее и имеющие право на получение вида на жительство, как лица, испытывающие иные потребности в международной защите (см. выше) или если выполнение решения является негуманным.

Срок действия: как указано выше.

Права: как указано выше.

ГУМАНИТАРНЫЕ ОСНОВАНИЯ

Законодательные основания: Закон об иностранцах, глава 2, Статьи 4(5) и 5.

Бенефициарии: вид на жительство предоставляется соответствующим лицам постольку, поскольку по гуманитарным причинам им должно быть разрешено поселиться в Швеции. Примеры: лица с определенными видами физической или умственной отсталости, или болезней и лица, родная страна которых пребывает в состоянии войны.

Срок действия: как указано выше.

Права: как указано выше.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

Статус по дополнительным/вспомогательным формам защиты

- Статус по гуманитарной защите (HP)
- Дискреционное разрешение (DL)¹

ГУМАНИТАРНАЯ ЗАЩИТА (HP)

Законодательные основания: Закон об иммиграции 1971 года предоставляет государственному секретарю по внутренним делам право по своему усмотрению предоставлять разрешение лицам по причинам, не указанным в Положениях об иммиграции.

Бенефициарии: лица, чьи заявления о предоставлении убежища были рассмотрены по существу и отклонены, которые могут подвергнуться в стране возвращения серьезному риску для жизни или личности, возникающему по причине:

- вынесения смертного приговора;
- противоправного убийства, включая таковое в случае войны/конфликта, государством или представителями государства или негосударственными деятелями, при отсутствии достаточной защиты;

Примечание: противоправное убийство НЕ включает угрозу жизни (а) при защите любого лица от незаконного насилия; (b) для осуществления законного ареста или воспрепятствования побегу лица, задержанного законным образом; или (с) в рамках действия, законным образом предпринятого для воспрепятствования побегу лица, задержанного законным образом.

- пыток, жестокого или унижительного обращения или наказания (на основании Статьи 3 ECHR).

Срок действия: гуманитарная защита обычно предоставляется сроком на три года. По окончании данного трехлетнего срока получатели имеют право подать заявление для получения разрешения на пребывание на неопределенный срок (ILR), также известного как поселение. Заявления о предоставлении ILR рассматриваются для определения соответствия заявителя требованиям гуманитарной защиты; при положительном результате ILR предоставляется при отсутствии оснований для отказа.

¹ По состоянию на 1 апреля 2003 года, DL и HP заменили Разрешение на пребывание в порядке исключения (ELR), которое официально являлось системой дополнительной защиты в Соединенном Королевстве. Тем не менее, некоторые резиденты в Соединенном Королевстве все еще могут иметь статус ELR, предоставленный перед внесением данных изменений. Получатели ELR, намеренные продлить срок своего пребывания после четырех лет ELR, должны быть рассмотрены на предмет постоянного проживания в соответствии с положениями, действовавшими до внесения данных изменений. Получатели, прожившие менее четырех лет по ELR, намеренные продлить срок своего пребывания, оцениваются на предмет соответствия требованиям к статусу HP или DL; в случае несоответствия срок их пребывания не продлевается.

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Данное право получается немедленно. Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		В отношении доступа к высшему образованию получатели статуса ELR должны соответствовать критерию трехлетнего проживания в Великобритании, перед получением права на подачу заявления на предоставление пособия на обучение в университете или кредита для студентов.
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией
Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Они имеют право на доступ к государственной системе здравоохранения как для первичного, так и для вторичного здравоохранения с бесплатным обслуживанием.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ	✓		Возможность подачи заявления на получение удостоверения личности, с требованием указать, какую страну необходимо посетить (включая транзитные страны), причем документ не будет действителен ни для какой другой страны. Дополнительно, заявители должны доказать, что им необходим проезд по одной из четырех причин: (1) существенные причины, связанные с трудоустройством/бизнесом, (2) исключительные основания вспомоществования; (3) причины, связанные с обучением; или (4) религиозные причины и другие важные причины, связанные с вопросами совести. Некоторые страны не примут их как действительные проездные документы.

Права голоса на муниципальных выборах		✓	Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Право выставлять свою кандидатуру на выборах		✓	Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Воссоединение семьи		✓	Соответствуют требованиям к воссоединению семьи в случае предоставления ILR, через три года пребывания в статусе НР, при отсутствии обстоятельств принуждения и гуманитарных оснований. Если члены семьи уже получили убежище или находятся в стране, то им обычно предоставляется разрешение на пребывание вместе с поручителем.
Доступ к гражданству	✓		Применяется общее положение об иностранцах.

ДИСКРЕЦИОННОЕ РАЗРЕШЕНИЕ (DL)

Законодательные основания: Закон об иммиграции 1971 года предоставляет государственному секретарю по внутренним делам право по своему усмотрению предоставлять разрешение лицам по причинам, не указанным в Положениях об иммиграции.

Бенефициарии: лица, чьи заявления о предоставлении убежища были отклонены, которые не соответствуют требованиям для гуманитарной защиты, но для которых на основании отдельных обстоятельств дела

- высылка может приводить к прямому нарушению Статьи 8 ЕСЧР в связи с нарушением права на частную и семейную жизнь в Соединенном Королевстве, кроме случаев, рассматриваемых как исключения из права, предоставляемого по статье 8(2), или лиц, которые утверждают, что они могут подвергнуться нарушениям Статьи 8 в стране возвращения;
- высылка может нарушать Статью 3 ЕСЧР, но лицу не была предоставлена гуманитарная защита. Примеры:
 - если состояние здоровья лица является тяжелым и высылка может повлечь за собой серьезные последствия для такого лица (с весьма высоким "порогом серьезности"). Дискреционное разрешение предоставляется, только если: Соединенное Королевство приняло на себя ответственность за медицинское обслуживание такого лица; существуют заслуживающие доверия доказательства того, что возвращение может значительно уменьшить продолжительность жизни заявителя из-за полного отсутствия медицинского обеспечения в стране возвращения; и возвращение может подвергнуть заявителя серьезным физическим и моральным страданиям;
 - редкие случаи, в которых заявитель может столкнуться с такими тяжелыми условиями при возвращении, в частности отсутствие воды, продовольствия или базовых жилищных условий, при которых высылка может приводить к нарушению Статьи 3;
- несопровождаемые дети, ищущие убежища, не соответствующие требованиям для предоставления убежища или гуманитарной защиты, при отсутствии адекватных условий приема в их стране;

- другие случаи, в которых отдельные обстоятельства являются настолько убедительными, что делают уместным предоставление некоторой формы разрешения;
- если лицо соответствует требованиям для гуманитарной защиты, но в порядке исключения.

Срок действия: срок действия дискреционного разрешения зависит от основания для предоставления разрешения:

- случаи по Статье 8: три года в общем случае; два года, если основанием для разрешения является брак;
- случаи по Статье 3: три года;
- несопровождаемые дети, ищущие убежища: три года или до достижения ребенком 18-летнего возраста, в зависимости от того, что окажется менее продолжительным;
- другие случаи: три года;
- лица, случаи которых квалифицированы как исключения из гуманитарной защиты: шесть месяцев;
- менее продолжительные сроки разрешения могут предоставляться, если очевидно, что факторы, ведущие к предоставлению дискреционного разрешения, являются кратковременными.

Соответствующие лица могут подать заявление о продлении срока разрешения, при этом такое продление срока предоставляется, если такое лицо все еще имеет право на дискреционное разрешение. Рассмотрение на предмет ILR/поселения возможно лишь по истечении шестилетнего срока действия дискреционного разрешения (в исключительных случаях — 10 лет). ILR предоставляется, если такое лицо все еще имеет право на дискреционное разрешение (если, в исключительных случаях, Кабинет министров примет решение о том, что отказ в поселении может действовать на благо государства, то срок действия дискреционного разрешения должен быть продлен).

Права

Права	ДА	Нет	Данные
Доступ к оплачиваемому трудоустройству	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к самостоятельной предпринимательской деятельности	✓		
Доступ к свободным профессиям	✓		
Доступ к жилью	✓		Данное право получается немедленно. Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Доступ к государственному образованию	✓		В отношении доступа к высшему образованию получатели статуса ELR должны соответствовать критерию трехлетнего проживания в Великобритании до получения права подавать заявление на пре-

			доставление пособия на обучение в университете или кредита для студентов.
Социальное обеспечение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Здравоохранение	✓		Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией. Они имеют право на доступ к государственной системе здравоохранения – как для первичного, так и для вторичного с бесплатным обслуживанием.
Свобода передвижения в пределах территории государства	✓		
Проездной документ	✓		Возможность подачи заявления на получение удостоверения личности, с требованием указать, какую страну необходимо посетить (включая транзитные страны), причем документ не будет действителен ни для какой другой страны. Дополнительно заявители должны доказать, что им необходим проезд по одной из четырех причин: (1) существенные причины, связанные с трудоустройством/бизнесом, (2) исключительные основания вспомоществования; (3) причины, связанные с обучением; или (4) религиозные причины и другие важные причины, связанные с вопросами совести. Некоторые страны не примут их как действительные проездные документы.
Права голоса на муниципальных выборах		✓	Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Право выставить свою кандидатуру на выборах		✓	Как для лиц, получивших статус беженца в соответствии с Конвенцией.
Воссоединение семьи		✓	Соответствуют требованиям к воссоединению семьи в случае предоставления ILR, через три года пребывания в статусе НР, при отсутствии обстоятельств принуждения и гуманитарных оснований. Если члены семьи уже получили убежище или находятся в стране, то им обычно предоставляется разрешение на пребывание вместе с поручителем.
Доступ к гражданству	✓		Применяется общее положение об иностранцах.

* * *

МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВЫЕ ДОКУМЕНТЫ

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ: ИХ ХАРАКТЕР И ОТНОШЕНИЕ К МЕЖДУНАРОДНОМУ РЕЖИМУ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ

Исполнительный комитет УВКБ ООН, июнь 2000 г

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Многие страны убежища установили административные или законодательные механизмы для упорядочивания пребывания лиц, официально не признанных беженцами, возвращение которых, по разнообразным причинам, невозможно или нежелательно. Данные механизмы представляют собой позитивный и прагматический подход к ответным мерам на определенные потребности в защите на международном уровне.

2. При отсутствии какой-либо гармонизации, отдельные ответные меры Государств приводят, однако, к распространению статусов, предоставляемых, по различным причинам, широкому кругу лиц. Примеры таких различных типов статуса включают "В-статус", "вспомогательную защиту", "фактический статус" и "гуманитарный статус". Данные статусы предусматривают различные стандарты обращения, приводящие к соответствующим последствиям для получателей помощи.

3. Цель данного документа состоит в определении получателей помощи по данным дополнительным формам защиты; некоторого анализа правовой базы, применимой к ним, и характера защиты, предоставляемой государствами; а также в предложении соответствующих стандартов обращения, которые, с точки зрения УВКБ ООН, должны иметь место. Данный документ также связывает проводимое рассмотрение с вопросом защиты в ситуациях массового притока.

II. РАЗРЕШЕНИЕ НА ПРЕБЫВАНИЕ: РАЗЛИЧНЫЕ ГРУППЫ ПОЛУЧАТЕЛЕЙ ПОМОЩИ

4. Анализ категорий лиц, пользующихся преимуществами от разрешения на пребывание в течение длительного периода, показывает, что такое разрешение предоставляется государствами по целому ряду причин, лишь некоторые из которых связаны с потребностью в защите на международном уровне. Данные причины могут быть приближенно классифицированы следующим образом: а) причины, связанные с страданием или практическими соображениями и б) причины, связанные с потребностями в защите на международном уровне, которые могут, таким образом, квалифицироваться как дополнительные формы защиты. В данном документе мы сосредоточимся на последней категории.

А. Пребывание, не связанное с потребностями в защите: сострадание и практические причины

5. Государства могут разрешить длительное пребывание исключительно по причинам сострадания, в частности ввиду возраста, состояния здоровья или семейных связей.¹ Если выдворение невозможно, в связи с невыполнимостью перевозки или отсутствием либо невозможностью получения проездных документов, длительное пребывание может быть разрешено по практическим причинам. Соответствующие лица обычно не являются лицами, ищущими убежища, или эти лица, подав заявление о предоставлении убежища, получили правомерный отказ и были признаны не нуждающимися в защите на международном уровне. Данные случаи необходимо полностью отличать от случаев, при которых имеют место потребности в защите на международном уровне и обязательство соблюдать фундаментальный принцип невыдворения и которые, таким образом, непосредственно относятся к сфере действия УВКБ ООН. Данный документ не относится к лицам, исключенным из сферы действия статуса беженца применением статей об исключении, содержащихся в Конвенции 1951 года, но не могут, по соответствующему законодательству о правах человека, быть возвращены в страну, где они могут подвергнуться риску пыток.

В. Пребывание в связи с потребностями в защите на международном уровне

6. Различные соображения применяются к случаям, когда разрешение на пребывание выдается на основаниях, связанных с потребностью в защите на международном уровне. Разнообразие проявляется даже в пределах группы получателей помощи с признанными потребностями в защите. По опыту УВКБ ООН, получатели помощи включают:

- (а) лиц, которые должны входить в сферу действия положений Конвенции 1951 года о статусе беженцев или Протокола 1967 года к ней, но которые не могут быть признаны государством как таковые в результате различий в интерпретации;
- (б) лиц, которые имеют правомерные причины подавать заявления о предоставлении защиты, но которые не обязательно входят в сферу действия положений Конвенции 1951 года.

Основанием нижеследующего обсуждения является понимание УВКБ ООН того факта, что в любом случае, связанном с беженцами (в самом широком толковании данного термина), УВКБ ООН заинтересовано и, конечно же, обязано обеспечить адекватное обращение, а также экспертную оценку для участия в дебатах о мерах, связанных с пребыванием и обращением.

Получатели помощи, которые могут соответствовать критериям Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года

7. Различные интерпретации государствами критериев включения, установленных в Статье 1 Конвенции 1951 года, приводят к существенным различиям в показателях признания государствами статуса лиц в подобных обстоятельствах. Некоторые лица, признанные беженцами в одном государстве, могут получить отказ в предоставлении такого статуса в другом. Важно признать, однако, что даже в тех случаях, когда статус

¹ А именно семейные связи, не относящиеся к потребностям в защите. Такие "семейные" причины разрешения длительного пребывания отличаются от причин, входящих в сферу действия УВКБ ООН в контексте воссоединения семьи для беженцев и их семей.

беженца не предоставляется, государства обеспечивают альтернативные формы длительного пребывания, признавая потребность в защите на международном уровне.¹

8. Можно определить по крайней мере три группы, в отношении которых распространены различные взгляды на интерпретацию критериев определения беженцев:

- (а) одна важная группа состоит из лиц, опасющихся преследования представителями негосударственных групп по причинам, изложенным в Конвенции 1951 года. Хотя в большинстве стран такие лица признаются беженцами согласно Конвенции, в некоторых (немногих) странах они лишаются статуса беженца с предоставлением альтернативного;
- (б) другая группа включает беженцев, которые спасаются от преследования в районах продолжительных конфликтов. Во многих странах они рассматриваются как "жертвы насилия общего характера", причем им предоставляются дополнительные виды защиты. Данное положение имеет место, даже когда конфликт, от которого спасаются данные лица, берет начало в этнических, религиозных или политических различиях, по которым преследуются лица, спасающиеся бегством. В других Государствах данное положение может также быть основанием для признания таких лиц беженцами согласно Конвенции;
- (с) третья группа состоит из лиц, опасющихся или являющихся жертвами преследования по гендерным признакам, а также лиц, которые иным образом соответствуют критериям Конвенции. В подавляющем большинстве государств таким лицам предоставляется только дополнительный или вспомогательный статус защиты, часто на законодательном основании, вместо признания беженцами. В других юрисдикциях такие лица признаются соответствующими критериям Конвенции.

9. По мнению УВКБ ООН, основанному, в немалой степени, на соответствующей практике государств, указанные выше категории должны входить в сферу действия Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Наличие признанной потребности в защите на международном уровне в таких случаях достаточным образом доказывается тем фактом, что государства предоставляют некоторые формы защиты. Для достижения полной последовательности и обеспечения полной и содержательной интерпретации определения беженца согласно Конвенции, желателен согласованный подход в рамках режима, предусмотренного Конвенцией.

Получатели помощи, могущие не соответствовать критериям Конвенции 1951 года/Протокола 1967 года

10. Лица, не обязательно являющиеся беженцами согласно Конвенции 1951 года, но испытывающие, однако, потребность в защите на международном уровне, обычно называются беженцами, входящими в более широкую сферу компетенции УВКБ ООН. Данная компетенция в общем случае понимается как относящаяся к лицам, покинувшим свои страны и испытывающим потребность в защите на международном уровне из-за серьезной угрозы жизни, свободе или безопасности таких лиц в стране происхо-

¹ В некоторых случаях государства, согласно применимым документам о правах человека, запрещающим пытки, обязаны не возвращать лица в их страны происхождения, если такой риск имеет место. Конвенция ООН 1984 года о запрете пыток является основным универсальным примером, но существуют и другие международные/региональные и внутренние постановления подобного характера. Лица, входящие в сферу действия таких положений, могут входить в ту или иную определенную группу защиты.

ждения, в результате вооруженного конфликта или серьезных общественных беспорядков.¹ Например, лица, спасающиеся от насильственных действий общего характера и сопровождающего их беспорядка в конфликтных ситуациях, без определенного элемента преследования, не могут входить в сферу действия строгой интерпретации определения беженца согласно Конвенции 1951 года, но могут, тем не менее, требовать защиты на международном уровне и находиться в сфере компетенции УВКБ ООН.

11. Региональные документы о беженцах в Африке и Латинской Америке² определенно указывают на то, что защита беженцев должна также охватывать данную "расширенную" их категорию. В других регионах, при отсутствии таких документов, государства предусматривают длительное пребывание в своем внутреннем законодательстве. В отношении данной категории беженцев, по опыту УВКБ ООН, существует потребность в большей согласованности дополнительных форм защиты на основе стандартов законодательства о правах человека и беженцах.

III. СТАНДАРТЫ ОБРАЩЕНИЯ ДЛЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ФОРМ ЗАЩИТЫ

12. При отсутствии согласованного подхода в государствах или регионах, где не применяются международный и региональные документы беженца, разнообразие статусов может приводить к возникновению различных режимов прав. В некоторых случаях данные права менее склонны к расширению, чем в других. В следующих параграфах предложены стандарты обращения, соответствующие положениям международного законодательства о правах человека и беженцах³, которые могут содействовать государствам или сориентировать их в усилиях по гармонизации.

13. Универсальные принципы прав человека предусматривают, что лицам, которые допущены к пребыванию в стране в рамках защиты, должны быть обеспечены приемлемые стандарты жизни, не ущемляющие их человеческого достоинства. С учетом бедствий, которые претерпели эти люди, им требуется соответствующая степень уверенности и стабильности. Простого отказа от высылки, по мнению УВКБ ООН, недостаточно.

14. Получателям дополнительных форм защиты должен быть предоставлен официальный правовой статус с определенными правами и обязанностями, а также документы, удостоверяющие такой статус. Статус должен действовать на протяжении периода времени, достаточного для того, чтобы получатели помощи снова вернулись к нормальной жизни, то есть он должен предоставляться, пока существует потребность в защите.

15. Статус, предоставляемый получателям помощи, должен обеспечить признание и защиту основных прав, определенных в соответствующих международных и региональных документах⁴. В некоторых государствах или регионах внутренние или ре-

¹ Компетенция Управления расширялась последовательными решениями Генеральной Ассамблеи, начиная с формулировки мандата в Уставе 1950 года.

² Конвенция Организации африканского единства 1969 года, регулирующая определенные аспекты проблемы беженцев в Африке и Картаженская декларация о беженцах 1984 года.

³ Заключение Исполнительного комитета №22 (1981) (А/АС.96/601, параграф 57(2)), относительно обращения в ситуациях массового притока, содержит некоторые полезные положения, относящиеся к стандартам по беженцам согласно Конвенции 1951 года, в отношении минимальных прав, которые должны гарантироваться при дополнительной защите.

⁴ Международный "Билль о правах" (состоящий из Универсальной декларации прав человека и двух Международных конвенций о гражданских и политических правах, правах в сфере экономики и

гиональные положения о правах человека могут требовать стандартов обращения, превышающих стандарты, предусмотренные в других государствах или регионах. Однако подлежащие соблюдению стандарты не должны быть ниже определенного минимального уровня.

16. В сфере гражданских и политических прав получатели помощи должны, в частности:

- быть защищенными от высылки и изгнания;
- не должны подвергаться дискриминации на основе расы, религии, политических взглядов, национальности, страны происхождения, гендерных признаков, физической недееспособности или любых других подобных оснований;
- ни в коем случае не должны подвергаться пыткам или жестокому, негуманному, унижительному обращению или наказанию;
- пользоваться базовой свободой передвижения и в любом случае не подвергаться ограничениям своей свободы перемещения, кроме таковых, которые являются необходимыми в интересах здравоохранения и общественного порядка;
- иметь доступ в суды правосудия и административные органы власти.

17. Защита таких лиц должна, кроме того, включать основные социально-экономические права, сопоставимые с правами, в общем случае предоставляемыми в принимающей стране, включая, в частности:

- доступ к адекватному жилью;
- доступ к службам помощи или занятости;
- доступ к службам здравоохранения (по мере необходимости);
- доступ к начальному и среднему образованию.

18. В ряде случаев Исполнительный комитет подчеркнул особую важность установления мер, обеспечивающих единство семьи беженцев.¹ Семья признана в документах о правах человека естественной и фундаментальной ячейкой общества: поддержание или восстановление единства семьи является одним из наиболее важных путей, которыми лицам, испытывающим потребность в защите на международном уровне, может быть обеспечена стабильность, требуемая для продолжения их жизни. Соответственно, любые дополнительные режимы защиты должны предусматривать соответствующие положения о воссоединении с близкими родственниками, через определенное время, в принимающей стране.

19. Дополнительные формы защиты, подобно защите по Конвенции 1951 года, не обязательно носят постоянный характер. Положения Конвенции о приостановлении действия предусматривают окончание статуса беженца в случае отсутствия потребности в защите на международном уровне. Окончание дополнительного статуса должно, аналогично, основываться на объективных критериях, установленных в письменной форме, предпочтительно в законодательстве, и ни в коем случае не должно быть произвольным. С учетом специфического опыта для УВКБ ООН должна, предпочтительно, быть

культуры и социальных правах) устанавливает фундаментальные права человека. Региональные документы, в частности, Европейская Конвенция о защите прав человека и фундаментальных свобод, африканская Хартия прав народов и человека и американская Конвенция о правах человека ("Пакт Сан-Хосе"), также содержат полезные положения о фундаментальных правах человека.

¹ Последний раз в Заключении № 85 (1998) (А/АС.96/911, параграф.21) и 88 (1999) (А/АС/96/928, параграф.21).

предусмотрена консультативная роль, в случаях принятия решений о правомерности прекращения действия дополнительных мер защиты для беженцев.

IV. СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ЗАЩИТЫ В СИТУАЦИЯХ МАССОВОГО ПРИТОКА

20. В Африке и Латинской Америке ситуации массового прибытия широко охвачены в региональных документах о предоставлении убежища. Понятие временной защиты возникло в Европе и других регионах в качестве временной меры защиты в ситуациях массового перемещения, вызванных, преимущественно, убедительными причинами, включающими приведенные в определении беженца или подобные таковым. Цель временной защиты состоит в обеспечении непосредственного доступа к безопасности и защите основных прав человека, включая защиту от высылки, в странах, непосредственно затронутых крупномасштабным притоком. Временная защита может также служить для расширения перспектив согласованных ответных мер на региональном уровне, за пределами непосредственно затронутых областей.

21. Временная защита является инструментом чрезвычайного положения для принятия ответных мер в ситуациях массового притока, в которых имеют место самоочевидные потребности в защите, наряду с небольшими или отсутствующими возможностями определения такой потребности на индивидуальном основании в короткие сроки. Это отличается от дополнительных видов защиты, при которых правовой статус предлагается после признания индивидуальных потребностей в защите и определения их характера. Временная защита, по определению, связана с групповой оценкой потребностей в защите на международном уровне, основывающейся на обстоятельствах, имеющих место в стране происхождения, тогда как дополнительные меры защиты применяются в отношении лиц, потребности которых в защите были рассмотрены непосредственно. Несмотря на то, что как временная, так и дополнительная защита должна обеспечивать адекватные стандарты обращения для получателей помощи, преходящий характер временной защиты, и особенно её использование в отношении большой группы, гарантирует повышение стандартов обращения через какое-то время, в случае доказательства необходимости её продолжения. Дополнительные меры защиты, с другой стороны, обеспечивают определенное обращение непосредственно после признания потребности определенного лица в защите.

22. В связи с этими и другими существенными отличиями данных двух понятий, инструмент временной защиты, носящий преходящий характер, необходимо полностью отличать от дополнительных форм защиты, предоставляемой в отдельных случаях.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

23. В то время как некоторые государства используют механизм "расширенного" определения в региональных документах предоставления защиты беженцам, входящим в расширенную сферу компетенции УВКБ ООН, другие государства используют законодательные меры для предоставления разрешений на продолжение пребывания в течение длительного периода времени. В последнем случае быстрое распространение стандартов для различных категорий получателей помощи имеет, в некоторых случаях, тенденцию к выведению на второй план их характеристики как беженцев и ведет к путанице в положениях, которые должны регулировать обращение с ними.

24. В данных обстоятельствах согласование стандартов обращения с лицами, испытывающими потребность в защите на международном уровне, но не признанными беженцами в государствах убежища, может оказаться полезным и содействовать

обеспечению соответствия стандартов принципам защиты беженцев. Конвенция 1951 года, не применяемая непосредственно ко многим получателям помощи, содержит полезные положения о таком согласовании.

25. Исполнительный Комитет может рассмотреть включение следующих элементов в свое заключение по этой теме:

- (a) Дополнительные формы защиты, установленные государствами для обеспечения действительного получения защиты на международном уровне лицами, испытывающими потребность в таковой, являются позитивным и прагматическим подходом к ответным мерам в отношении определенных потребностей в защите на международном уровне.
- (b) Получатели помощи по дополнительным видам защиты должны идентифицироваться по их потребности в защите на международном уровне и рассматриваться в соответствии с таковыми потребностями и правами человека. Критерии определения статуса беженца по Конвенции 1951 года должны интерпретироваться таким образом, чтобы лица, которые соответствуют критериям, признаваемым таким образом, были защищены по данному документу, а не рассматривались по схемам дополнительной защиты.
- (c) Меры обеспечения дополнительной защиты должны приниматься таким образом, чтобы усиливать, а не ослаблять, существующий глобальный режим защиты беженцев.
- (d) Стандарты обращения с получателями дополнительной защиты должны предусматривать защиту основных гражданских, политических и социально-экономических прав. Государства должны, по возможности, стремиться к выработке согласованных подходов к предоставляемому обращению. Они должны внедрять дополнительные меры защиты таким образом, чтобы обеспечить наиболее высокую степень стабильности и определенности, возможную в имеющихся местах обстоятельствах, включая соответствующие меры по обеспечению соблюдения других важных принципов, в частности фундаментального принципа единства семьи.
- (e) Временную защиту, являющуюся определенной временной мерой защиты в ситуации массового притока, предоставляющую непосредственную защиту от высылки в чрезвычайном положении, необходимо полностью отличать от дополнительных форм защиты, предлагаемых после определения статуса и обеспечивающих определенный статус.
- (f) Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года к ней составляют краеугольный камень защиты беженцев на международном уровне и обеспечивают базовую структуру для такой защиты. Стандарты, предусмотренные в Конвенции, вместе с указанными разработками содержат важные руководящие положения в отношении режима, которые должны предоставляться лицам, испытывающим потребность в защите на международном уровне.
- (g) Государства, которые еще не сделали этого, должны присоединиться к данным документам и к другим применимым документам о региональной защите беженцев, для обеспечения наиболее широкого и наиболее согласованного применения основных принципов защиты беженцев.

* * *

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ЗАЩИТЫ

Всемирные консультации по международной защите (сокращенная версия).
УВКБ ООН, Женева, сентябрь 2001г

С. Единая процедура предоставления убежища

8. Имеют место существенные расхождения в практике государств в отношении процедур, используемых для определения потребности в дополнительных видах защиты.¹ В некоторых государствах существуют параллельные процедуры, при которых лицо, ищущее защиты, должно выбрать вид заявления и форму защиты. В других государствах могут иметь место отдельные последовательные рассмотрения потребности в защите различными лицами, принимающими решение, при которых получившие отказ заявители о предоставлении статуса беженца, согласно Конвенции, могут ходатайствовать, в свою очередь, о защите на основании других документов о правах человека или на гуманитарных основаниях, или из сострадания. В третьих государствах существует единая процедура, при которой все потребности в защите определяются всесторонне, принимая во внимание все обстоятельства ситуации лиц, ищущих убежища.

9. Преимущество данного последнего подхода — единая объединенная процедура предоставления убежища для всех заявлений о защите — было отмечено в ряде недавних случаев различными заинтересованными лицами.² В обстоятельствах, при которых процедуры предоставления убежища в некоторых частях света усложняются, установление объединенной процедуры, в ходе которой сначала оценивается соответствие лица, ищущего убежища, требованиям Конвенции 1951 года о статусе беженца и, в случае несоответствия, оценивается потребность в других дополнительных видах защиты, должно быть поддержано как наиболее точное, быстрое и экономичное средство определения лиц, испытывающих потребности в защите на международном уровне. Некоторые правительства также полагают, что это может привести к установлению более последовательной интерпретации потребностей в защите на международном уровне, во избежание несогласованности, которая может возникнуть при параллельных или последовательных процедурах. УВКБ ООН разделяет данное мнение, поскольку принимаются меры для обеспечения полного и содержательного применения определения беженца по Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, как более детально объясняется в отчете о прошлогоднем заседании.³

¹ См. например, Предложение Европейской комиссии о проекте директивы по минимальным стандартам процедур в государствах-членах по вопросам предоставления и лишения статуса беженца (СОМ (2000) 578 (окончательная редакция), сентябрь 2000 года).

² См. Коммюнике Европейской комиссии СОМ (2000) 755 (окончательная редакция) от 22 ноября 2000 года К единой системе убежища и единому статусу, действительному во всем Союзе, для лиц, получивших убежище, раздел 2.2; см. также отчет о семинаре, проведенном в Норкопинге, Швеция, 23/24 апреля 2001 года. Защита на международном уровне в рамках Единой процедуры предоставления убежища. Для обсуждения в рамках глобальных консультаций, см. отчет о 2-ом совещании, проведенном в июне 2001 года (ЕС/ГС/01/12, параграфы 24 и 48).

³ См. ЕС/50/SC/CRP.18, параграфы 7-9 и 25(b).

10. Важные элементы всеобъемлющей системы процедур, некоторые из которых уже имеют место в отдельных государствах, могут включать следующее:

- один центральный и экспертный орган власти для определения, в рамках единой процедуры, потребностей заявителя, рассмотрение сначала определения Конвенции 1951 года, а затем, по "нисходящей", других оснований, которые могут служить основанием защиты на международном уровне;
- соответствующие стандарты и правила доказательства (включая "обоснованную возможность" нанесения ущерба¹), с объяснением причин принятого решения;
- возможность содержательного пересмотра любого отрицательного решения, с приостанавливающим действием, чтобы заявитель не был выслан до окончательного определения его или ее потребности в защите;
- лицам, ищущим защиты, должен быть предоставлен доступ к УВКБ ООН; с другой стороны, УВКБ ООН должно иметь возможность участвовать в процессе, с учетом специфического опыта Управления, если это будет необходимо и уместно. Такое участие может принимать форму предоставления информации о стране происхождения или экспертной оценки интерпретации потребности в защите.

III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

11. Как объясняется во вводных параграфах данного документа, приведенный ниже проект текста основывается на заключительных замечаниях к отчету о прошлогоднем заседании. Поправки, отражающие дополнительные элементы, содержащиеся в данном документе, выделены полужирным шрифтом. Предлагаемый текст может послужить основой для заключения по дополнительным формам защиты, которое может быть предоставлено Исполнительным комитетом на его пятьдесят третьей сессии, с целью содействия согласованности подходов государств. Альтернативно делегации могут выразить свои взгляды на данном совещании в рамках Всемирных консультаций о том, каким образом дебаты по данной теме должны теперь быть приведены к соответствующему завершению.

- (a) Дополнительные формы защиты, установленные государствами для обеспечения действительного получения защиты на международном уровне лицами, испытывающими потребность в таковой, являются позитивным и прагматическим подходом к ответным мерам в отношении определенных потребностей в защите на международном уровне.
- (b) Получатели помощи по дополнительным видам защиты должны идентифицироваться по их потребности в защите на международном уровне и рассматриваться в соответствии с таковыми потребностями и правами человека. Критерии для статуса беженца по Конвенции 1951 года должны интерпретироваться таким образом, чтобы лица, которые соответствуют критериям, признаваемым таким образом, были защищены по данному документу, а не рассматривались по схемам дополнительной защиты.

¹ См. Защита беженцев на международном уровне: интерпретация Статьи 1 Конвенции 1951 года о статусе беженцев, УВКБ ООН, апрель 2001 года, параграф 10, о резюме обязательств и стандартах доказательства по вопросам заявлений о предоставлении убежища, которые должны применяются в рамках всеобъемлющей процедуры.

- (c) Меры обеспечения дополнительной защиты должны приниматься таким образом, чтобы усиливать, а не ослаблять, существующий глобальный режим защиты беженцев.
- (d) Стандарты обращения с получателями дополнительной защиты должны предусматривать защиту основных гражданских, политических и социально-экономических прав. Государства должны, по возможности, стремиться к выработке согласованных подходов к предоставляемому обращению. Они должны внедрять дополнительные меры защиты таким образом, чтобы обеспечить наиболее высокую степень стабильности и определенности, возможную в имеющихся местах обстоятельствах, включая соответствующие меры по обеспечению соблюдения других важных принципов, в частности фундаментального принципа единства семьи.
- (e) Единая всесторонняя процедура, проводимая центральным экспертным органом власти, для оценки соответствия лица, ищущего убежища, требованиям к предоставлению статуса беженца или других дополнительных видов защиты, представляет собой действенное средство определения лиц, испытывающих потребности в защите на международном уровне. Такая единая процедура должна соответствовать всем требованиям объективности, включая право обжалования с приостанавливающим действием и доступ к УВКБ ООН.
- (f) Критерии прекращения действия дополнительной защиты должны быть объективными, однозначно изложенными в законодательстве и не должны быть произвольными. В случае необходимости доктрина, разработанная в отношении положений о прекращении действия Статьи 1 Конвенции 1951 года, содержит полезное руководство в этом отношении. Для УВКБ ООН должна быть предусмотрена консультативная роль, с учетом специфического опыта Управления, в рассмотрении необходимости прекращения действия дополнительных мер защиты.
- (g) Временную защиту, являющуюся определенной временной мерой защиты в ситуации массового притока, предоставляющую непосредственную защиту от высылки в чрезвычайном положении, необходимо полностью отличать от **дополнительных форм защиты**, предлагаемых после определения статуса и обеспечивающих определенный статус.
- (h) Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года к ней составляют краеугольный камень защиты беженцев на международном уровне и обеспечивают базовую структуру для такой защиты. Законодательство о беженцах, которое включает дополнительные формы защиты, является действенным законодательным инструментом, берущим начало в широком диапазоне целей и задач Конвенции и Протокола, а также разработках соответствующей сферы международного законодательства, в частности законодательства о правах человека и международного гуманитарного законодательства. Стандарты, предусмотренные в Конвенции, вместе с указанными разработками, содержат важные руководящие положения в отношении режима, которые должны предоставляться лицам, испытывающим потребность в защите на международном уровне.
- (i) Государства, которые еще не сделали этого, должны присоединиться к данным документам и к другим применимым документам о региональной защите беженцев, для обеспечения наиболее широкого и наиболее согласованного применения основных принципов защиты беженцев.

* * *

РЕКОМЕНДАЦИЯ № R (2001)18 И ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА КОМИТЕТА МИНИСТРОВ СТРАНАМ-УЧАСТНИЦАМ ПО ВСПОМОГАТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЕ

Совет Европы, 27 ноября 2001 г.

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. 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 (ЕХСОМ) 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 (САНАР), 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 за-

щиты определяются в преамбуле, а также в ссылке на Статью 35 Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, которые определяют для УВКБ ООН контролирующую роль на международном уровне в отношении помощи беженцам.

8. Преамбула призывает государств-участников ввести механизмы вспомогательной защиты в свои законодательство 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.

* * *

ДИРЕКТИВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА ОТНОСИТЕЛЬНО МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ДЛЯ КВАЛИФИКАЦИИ И СТАТУСА ГРАЖДАН ТРЕТЬЕЙ СТРАНЫ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА КАК БЕЖЕНЦЕВ ИЛИ КАК ЛИЦ, НУЖДАЮЩИХСЯ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ ПО ДРУГИМ ПРИЧИНАМ, А ТАКЖЕ СУТИ ПРЕДОСТАВЛЯЕМОЙ ЗАЩИТЫ

Брюссель, 27 апреля 2004 г.

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

учитывая Договор об образовании Европейского Сообщества и, в частности, пункты 1(с), 2(а) и 3(а) Статьи 63 этого Договора,

учитывая предложение Комиссии,

учитывая мнение Европейского Парламента¹,

учитывая мнение Экономического и социального комитета²,

учитывая мнение Комитета регионов³,

принимая во внимание следующее:

(1) общая политика в области убежища, в том числе Общеевропейская система убежища, является составной частью цели Европейского Союза по прогрессивному созданию зоны свободы, безопасности и справедливости, открытой для тех, кто в силу обстоятельств законно ищет защиту в Сообществе.

(2) Европейский Совет на внеочередном заседании 15 – 16 октября 1999 г. в г. Тампере согласился способствовать созданию Общеевропейской системы убежища, основанной на полном и всестороннем применении Женевской конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. (далее – «Женевская конвенция»), дополненной Нью-Йоркским протоколом от 31 января 1967 г. (далее – «Протокол»), подтверждая таким образом принцип невыдворения и гарантируя, что никто не может быть выслан обратно к преследованиям.

(3) Женевская конвенция и Протокол лежат в основе международно-правового режима защиты беженцев.

(4) Выводы, сделанные в г. Тампере, предусматривают, что Общеевропейская система убежища должна охватить в ближайшей перспективе сближение норм признания беженцев и сути статуса беженца.

(5) Выводы, сделанные в г. Тампере, также предусматривают, что нормы в отношении статуса беженца следует дополнить мерами вспомогательных форм защиты, предлагая соответствующий статус каждому, нуждающемуся в такой защите.

(6) Основной целью настоящей Директивы является обеспечение, с одной стороны, применения государствами-членами общих критериев идентификации лиц, действ-

¹ Официальный бюллетень ОJ С 300Е, 11.12.2003 г., стр. 25.

² Официальный бюллетень ОJ С 221, 17.9.2002 г., стр. 43.

³ Официальный бюллетень ОJ С 278, 14.11.2002 г., стр. 44.

вительно нуждающихся в международной защите, а с другой стороны – обеспечение предоставления этим лицам минимального уровня льгот во всех государствах-членах.

(7) Сближение норм признания и сути статуса беженца и вспомогательной защиты должно способствовать ограничению вторичных перемещений искателей убежища между государствами-членами, в которых перемещения подобного рода вызваны исключительно различиями в правовых системах.

(8) Сама природа минимальных стандартов предполагает, что государствам-членам следует иметь полномочия по введению и поддержке более благоприятных условий для граждан третьей страны или лиц без гражданства, которые обращаются за международной защитой к государству-члену, в котором такое обращение рассматривается как ходатайство, поданное на основании того, что заинтересованное лицо является либо беженцем в соответствии со Статьей 1(А) Женевской конвенции, либо лицом, которое нуждается в международной защите по другим причинам.

(9) Настоящая Директива не распространяется на тех граждан третьей страны или лиц без гражданства, которым разрешено пребывание на территориях государств-членов по причинам, вызванным не необходимостью международной защиты, а соображениями сочувствия или по гуманитарным причинам.

(10) Настоящая Директива уважает основные права и соблюдает принципы, признанные, в частности, Хартией основных прав Европейского Союза. В частности, настоящая Директива направлена на обеспечение всестороннего уважения человеческого достоинства и права искателей убежища и сопровождающих членов их семей на убежище.

(11) В отношении обращения с лицами, подпадающими под действие настоящей Директивы, государства-члены связаны обязательствами, предусмотренными международно-правовыми документами, участниками которых они являются и которые запрещают дискриминацию.

(12) «Наилучшие интересы ребенка» должны быть предметом первостепенного рассмотрения государствами-членами при выполнении настоящей Директивы.

(13) Настоящая Директива не ограничивает действие Протокола об убежище для граждан государств-членов Европейского Союза, который прилагается к Договору об образовании Европейского Сообщества.

(14) Признание статуса беженца является декларативным актом.

(15) В консультациях с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев могут быть выработаны ценные рекомендации государствам-членам при определении статуса беженца в соответствии со Статьей 1 Женевской конвенции.

(16) Следует установить минимальные стандарты определения и сути статуса беженца для инструктирования компетентных национальных органов государств-членов в связи с применением Женевской конвенции.

(17) Необходимо ввести общие критерии признания искателей убежища беженцами в соответствии со Статьей 1 Женевской конвенции.

(18) В частности, необходимо ввести общие понятия потребностей защиты, которые возникают «на месте»; источников вреда и защиты; внутренней защиты; преследований, включая причины преследования.

(19) Защиту могут обеспечивать не только государство, но и партии или организации, в том числе и международные организации, которые соответствуют условиям

настоящей Директивы и контролируют регион или большую зону на территории государства.

(20) Необходимо, чтобы государства-члены учитывали специфические формы преследования детей при оценке заявлений несовершеннолетних на предоставление международной защиты.

(21) В равной степени необходимо ввести общее понятие такой причины преследования, как «принадлежность к определенной социальной группе».

(22) Действия, противоречащие целям и принципам Организации Объединенных Наций, изложены в Преамбуле и Статьях 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций, а также содержатся, помимо прочего, в Резолюциях ООН о мерах по борьбе с терроризмом, в которых заявляется, что «действия, методы и практика терроризма противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций» и что «сознательное финансирование, планирование и поощрение террористических актов также противоречат целям и принципам Организации Объединенных Наций».

(23) Как предусматривается статьей 14, «статус» может также включать статус беженца.

(24) Следует также установить минимальные стандарты определения и сути статуса вспомогательной защиты. Вспомогательная защита должна пополнять и дополнять защиту беженцев, предусмотренную Женевской конвенцией.

(25) Необходимо ввести критерии, на основании которых лица, подающие заявления на предоставление международной защиты, будут признаваться лицами, имеющими право на вспомогательную защиту. Указанные критерии следует вывести из международных обязательств, предусмотренных международными документами в области прав человека, и практики, существующей в государствах-членах.

(26) Риски, которым, как правило, подвергается население или часть населения страны, обычно не представляют собой индивидуальной угрозы, которая могла бы квалифицироваться как серьезная.

(27) Как правило, члены семьи, главным образом, по причине родства с беженцем, подвержены актам преследования в такой степени, которая может служить основанием для предоставления статуса беженца.

(28) В понятие национальной безопасности и общественного порядка также входят случаи, когда гражданин третьей страны принадлежит к ассоциации, поддерживающей международный терроризм, или оказывает поддержку такой ассоциации.

(29) Несмотря на то, что льготы, предоставляемые членам семей бенефициариев статуса вспомогательной защиты, не обязательно должны быть такими же, как льготы, предоставленные основному бенефициарию, они должны быть справедливыми по сравнению со льготами, предоставленными бенефициариям статуса вспомогательной защиты.

(30) В рамках предусмотренных международными обязательствами, государства-члены могут устанавливать, что предоставление льготного доступа к трудоустройству, социальной помощи, медицинскому обеспечению и средствам интеграции требует наличия разрешения на проживание.

(31) Настоящая Директива не применяется к финансовой помощи от государств-членов, предоставляемой с целью содействия образованию и профессиональной подготовке.

(32) Следует учитывать практические трудности, с которыми сталкиваются бенефициарии статуса беженца и вспомогательной защиты в связи с удостоверением своих иностранных дипломов, сертификатов и прочих подтверждений официальной квалификации.

(33) Во избежание социальных трудностей особенно целесообразно обеспечить для бенефициариев статуса беженца или вспомогательной защиты надлежащее социальное обеспечение и средства к существованию без какой-либо дискриминации в контексте социальной помощи.

(34) В отношении социальной помощи и медицинского обеспечения необходимо определить в национальном законодательстве приемы и условия предоставления основных льгот бенефициариям статуса вспомогательной защиты. Возможность ограничения льгот для бенефициариев статуса вспомогательной защиты основными льготами должна рассматриваться исходя из того, что данное понятие охватывает, по меньшей мере, пособие в размере минимального дохода, помощь в случае болезни, беременности и помощь по уходу за ребенком в той же мере, что и пособия, предоставляемые гражданам в соответствии с законодательством государства-члена, которого это касается.

(35) Бенефициариям статуса беженца и вспомогательной защиты следует гарантировать доступ к медицинскому обеспечению, в том числе к охране как физического, так и психического здоровья.

(36) Следует проводить регулярную оценку настоящей Директивы, принимая во внимание, в частности, развитие международных обязательств государств-членов в отношении принципа невыдворения, развитие рынков труда в государствах-членах, а также развитие общих основных принципов интеграции.

(37) Поскольку цели предложенной Директивы, а именно: определение минимальных стандартов для предоставления государствами-членами международной защиты гражданам третьей страны и лицам без гражданства и сути предоставляемой защиты – не могут быть в достаточной степени реализованы государствами-членами и, следовательно, по причине сферы действия и результатов Директивы могут быть лучше реализованы на уровне Сообщества, Сообщество может принимать меры в соответствии с принципом субсидиарности, предусмотренным Статьей 5 Договора. В соответствии с принципом пропорциональности, предусмотренным вышеуказанной Статьей, настоящая Директива не выходит за рамки необходимого для достижения вышеуказанных целей.

(38) В соответствии со Статьей 3 Протокола о позиции Соединенного Королевства и Ирландии к Договору о Европейском Союзе и к Договору об образовании Европейского Сообщества, Соединенное Королевство в письме от 28 января 2002 г. уведомило о своем желании принять участие в принятии и применении настоящей Директивы.

(39) В соответствии со статьей 3 Протокола о позиции Соединенного Королевства и Ирландии к Договору о Европейском Союзе и к Договору об образовании Европейского Сообщества, Ирландия в письме от 13 февраля 2002 г. уведомила о своем желании принять участие в принятии и применении настоящей Директивы.

(40) В соответствии со статьями 1 и 2 Протокола о позиции Дании к Договору о Европейском Союзе и к Договору об образовании Европейского Сообщества, Дания не участвует в принятии настоящей Директивы, не связана предусмотренными в ней обязательствами и не подпадает под ее действие,

ПРИНЯЛИ НАСТОЯЩУЮ ДИРЕКТИВУ.

ДИРЕКТИВА СОВЕТА

относительно минимальных стандартов для квалификации граждан третьей страны и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите по другим причинам, а также сути предоставляемой защиты¹

РАЗДЕЛ I

Общие положения

Статья 1

Предмет и масштаб

Целью настоящей Директивы является установление минимальных стандартов для квалификации граждан третьей страны и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, нуждающихся в международной защите, и суть предоставленной защиты.

Статья 2

Определения

Для целей настоящей Директивы:

- a) «международная защита» состоит в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, как определено в подпунктах (d) и (f);
- b) «Женевская конвенция» означает Конвенцию о статусе беженцев, подписанную в Женеве 28 июля 1951 года, с поправками, внесенными Нью-Йоркским протоколом от 31 января 1967 года;
- c) «беженец» означает гражданина третьей страны, который в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности (гражданства), политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; и лицо без гражданства, которое, находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, упомянутых выше, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений, к которым не применяется Статья 14;
- d) «статус беженца» означает признание (государством-участником) гражданина третьей страны или лица без гражданства беженцем;
- e) «Лицо, имеющее право на дополнительные формы защиты», означает гражданина третьей страны или лицо без гражданства, которое не определяется как беженец, но в отношении которого было доказано существование обоснованных опасений, что такое заинтересованное лицо при возвращении в страну своего происхождения, или если это лицо без гражданства, то в страну своего прежнего обычного местожительства, столкнется с реальным риском нанесения серьезного вреда, как определено в Статье 15, к которому не применяется Статья 17, параграфы 1 и 2, и которое не может или не желает пользоваться защитой этой страны вследствие такого риска;

¹ NL/UK : парламентские дополнительные оговорки.

f) «статус дополнительной защиты» означает признание (государством-участником) гражданина третьей страны или лица без гражданства как лица, имеющего право на дополнительные формы защиты;

g) «заявление о международной защите» означает ходатайство, поданное гражданином третьей страны или лицом без гражданства, о защите государства-участника, что может пониматься как просьба о статусе беженца или статусе дополнительной защиты, и который определенно не ходатайствует о другом виде защиты, выходящей за пределы настоящей Директивы, о которой можно ходатайствовать отдельно;

h) «члены семьи» означает, что в пределах семьи, уже существующей в стране происхождения, нижеуказанные члены семьи лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты, находятся в том же государстве-участнике относительно заявления о международной защите:

(i) супруг/супруга лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты, или ее неженатый партнер или его незамужняя партнерша, с которым такое лицо поддерживает постоянные отношения, если законодательство или практика определенного государства-участника рассматривает не состоящие в браке пары сопоставимо с супружескими парами согласно своим законам относительно иностранцев;

(ii) несовершеннолетние дети пары, упомянутой в пункте (i), или лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты, при условии, что они не состоят в браке и находятся на иждивении, независимо от того, являются они законнорожденными или внебрачными, или усыновленными, как определено национальными законами;

i) «несопровождаемые несовершеннолетние лица» означает граждан третьей страны или лиц без гражданства до восемнадцати лет, которые прибывают на территорию государств-участников без сопровождения взрослого, отвечающего за них по закону или обычаю, и пока они действительно не переданы на попечение такого лица; это включает несовершеннолетних, которые остались без сопровождения после того, как они въехали на территорию государств-участников;

j) «разрешение на жительство» означает любое разрешение, выданное органами государства-участника в форме, предусмотренной законодательством такого государства, и разрешающее гражданину третьей страны или лицу без гражданства проживать на территории такого государства;

k) «страна происхождения» означает страну или страны гражданской принадлежности, или если это лица без гражданства, то страну их прежнего обычного местожительства.

Статья 3

Более благоприятные положения

Государства-участники могут ввести или сохранить более благоприятные стандарты для определения того, кто может быть беженцем или лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты, а также при определении содержания международной защиты в пределах совместимости этих стандартов с настоящей Директивой.

РАЗДЕЛ II

Оценка заявлений о международной защите

Статья 4

Оценка фактов и обстоятельств

1. Государства-участники могут считать, что долг заявителя состоит в том, чтобы как можно скорее предоставить все факты, необходимые для того, чтобы обосновать свое заявление о международной защите. В сотрудничестве с заявителем государство-участник обязано расследовать соответствующие факты заявления.

2. Факты, упомянутые в первом предложении параграфа 1, состоят из заявлений и всей документации, имеющейся в распоряжении заявителя относительно его/ее возраста, происхождения, в том числе соответствующих родственников, идентификации, национальности (гражданства), страны (стран) и места (мест) предыдущего проживания, предыдущие заявления об убежище, маршруты передвижения и причины ходоатайства о международной защите.

3. Оценка заявления о международной защите должна осуществляться индивидуально и должна учитывать следующее:

- a) все существенные факты, касающиеся страны происхождения на время принятия решения по заявлению, в том числе законы и правила страны происхождения и способы их применения;
- b) существенные утверждения и документация, представленные заявителем, в том числе информация о том, подвергается ли заявитель преследованиям или может ли он подвергнуться преследованиям или риску нанесения серьезного вреда;
- c) личное положение и обстоятельства заявителя, в том числе такие факторы, как биографические данные, пол и возраст, для того чтобы оценить, приведут ли (на основании личных обстоятельств заявителя) эти обстоятельства к его/ее преследованию или нанесению серьезного вреда;
- d) были ли действия заявителя, предпринятые после того, как он покинул страну своего происхождения, направлены исключительно или в основном на создание необходимых условий для подачи заявления о международной защите, с тем, чтобы оценить, приведут ли эти действия к преследованию или нанесению серьезного вреда такому лицу, если оно будет возвращено в эту страну;
- e) может ли заявитель обоснованно надеяться на предоставление защиты другой страны, где он мог бы получить гражданство.

4. Тот факт, что заявитель уже подвергался преследованиям или нанесению серьезного вреда или подвергался прямым угрозам такого преследования или вреда, является серьезным признаком того, что существуют вполне обоснованные опасения заявителя стать жертвой преследований или реального риска нанесения серьезного вреда, пока не будут определены обоснованные причины для того, чтобы полагать, что такое преследование или серьезный вред не повторятся.

5. Если государство-участник применяет принцип, упомянутый в первом предложении параграфа 1, согласно которому долг заявителя состоит в том, чтобы обосновать свое заявление, и если аспекты утверждений заявителя не подтверждаются документальными или другими доказательствами, эти аспекты не требуют подтверждения, если выполняются следующие условия:

- a) заявитель сделал реальную попытку обосновать заявление;

- b) все важные факты, имеющиеся в его/ее распоряжении, были предоставлены, и было предоставлено удовлетворительное объяснение относительно любого отсутствия других важных фактов;
- c) утверждения заявителя являются вразумительными и правдоподобными и не противоречат имеющейся конкретной и общей информации по его делу;
- d) заявитель подал свое заявление о международной защите как можно раньше, если заявитель не сможет привести уважительную причину отсутствия подачи этого заявления, и
- e) установлено, что в целом заявитель заслуживает доверия.

Статья 5

Возникновение дополнительных потребностей в международной защите

1. Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований или подвергнуться реальному риску нанесения серьезного вреда могут обосновываться на событиях, которые произошли с того момента, когда заявитель покинул страну своего происхождения.

2. Вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований или подвергнуться реальному риску нанесения серьезного вреда могут обосновываться на действиях, предпринятых заявителем с того момента, когда он покинул страну своего происхождения, в частности, если установлено, что действия, которые принимаются во внимание, являются выражением убеждений или взглядов, которых заявитель придерживался и в стране происхождения.

3. Без ограничения положений Женевской конвенции государства-участники могут определить, что заявителю, подающему последующее заявление, обычно не предоставляется статус беженца, если риск преследования основывается на обстоятельствах, которые заявитель создал по своему собственному решению с того момента, когда он покинул страну своего происхождения.

Статья 6

Субъекты, которые могут подвергаться преследованиям или наносить серьезный вред

Субъекты, которые могут подвергаться преследованиям или наносить серьезный вред, включают:

- a) государство;
- b) партии или организации, контролирурующие государство или значительную часть его территории;
- c) негосударственные субъекты, если может быть доказано, что субъекты, упомянутые в подпунктах (a) и (b), в том числе международные организации, не могут или не желают предоставить защиту (как определено в статье 9 A) от преследований или серьезного вреда.¹

¹ D : дополнительная оговорка относительно статуса дополнительной защиты. Добавьте следующую Декларативную часть в Преамбулу: «Риски, которым обычно подвергается население страны или часть населения, обычно сами по себе не создают индивидуальную угрозу в соответствии со Статьей 15 (c)».

Статья 7

Субъекты, обеспечивающие защиту

1. Защита может предоставляться:

- a) государством или
- b) партиями или организациями, в том числе международными организациями, контролирующими государство или значительную часть его территории.

2. Защита обычно предоставляется, когда субъекты, упомянутые в подпунктах (a) и (b), принимают разумные меры, чтобы предотвратить преследования или нанесение серьезного вреда, в частности, управляя эффективной правовой системой для задержания, судебного преследования и наказания за действия, связанные с преследованиями или нанесением серьезного вреда, и заявитель имеет доступ к такой защите.

3. При оценке того, контролирует ли международная организация государство или значительную часть его территории и предоставляет ли защиту, как описано в параграфе 2, государства-участники должны принять во внимание любое руководство, которое может быть предоставлено в соответствующих делах Совета.

Статья 8

Внутренняя защита

1. Как часть оценки заявления о международной защите, государства-участники могут определить, что заявитель не нуждается в международной защите, если в некоей части страны происхождения не существует вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований или не существует реального риска испытать серьезный вред; и заявитель может обоснованно остаться в этой части страны.

2. При рассмотрении, соответствует ли некая часть страны происхождения параграфу 1, государства-участники должны ссылаться на общие обстоятельства, существующие в той части страны, и на личные обстоятельства заявителя на время принятия решения по заявлению.

3. Параграф 1 может применяться, несмотря на технические препятствия к возвращению.

РАЗДЕЛ III

Соответствие требованиям относительно беженца

Статья 9

Действия по преследованию

1. Действия, рассматриваемые как преследования ввиду статьи 1 А Женевской конвенции, должны:

- (a) быть достаточно серьезными по своему характеру или повторяемости и представлять серьезное нарушение основных прав человека, в частности прав, которые не могут быть ущемлены согласно Статье 15 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; или
- (b) быть накоплением разных мер, включая нарушение прав человека, которое является слишком серьезным в отношении лица таким же образом, как и упомянутое в подпункте (a).

2. Действия по преследованию, которые могут оцениваться как такие в соответствии с параграфом 1, могут, в частности, иметь форму:

- (a) актов физического или психического насилия, в том числе сексуального;
 - (b) правовых, административных, полицейских и/или судебных мер, которые сами по себе являются дискриминационными или которые осуществляются дискриминационным способом;
 - (c) судебного преследования или наказания, которое является несоразмерным или дискриминационным;
 - (d) отказа в судебном удовлетворении, причинившего несоразмерное или дискриминационное наказание;
 - (e) судебного преследования или наказания за отказ выполнять военную службу, которая является противоречащей, когда выполнение военной службы может включать преступления или акты, подпадающие под положения запрета, изложенные в Статье 12, параграф 2;
 - (f) актов, направленных против определенного пола или детей.
3. В соответствии со Статьей 2 (c) должна существовать связь между причинами, упомянутыми в Статье 10, и актами преследования, определенными в параграфе 1.

Статья 10

Причины преследования

1. Государства-участники должны принять во внимание следующие факторы при оценке причин преследований:

- (a) понятие расы, в частности, включает такие признаки, как цвет кожи, происхождение или принадлежность к определенной этнической группе;
- (b) понятие религии, в частности, включает такие признаки, как теистические, нетеистические и атеистические убеждения, участие или неучастие в чем-либо, формальное поклонение публичным или частным порядком, как индивидуально, так и совместно с другими лицами, другие религиозные деяния или выражение мнения, формы личного или общинного поведения, которые основываются или проявляются ввиду каких-либо религиозных убеждений;
- (c) понятие национальности не ограничивается наличием или отсутствием гражданства, но, в частности, включает принадлежность к какой-либо группе, которая отличается своей культурной, этнической или лингвистической идентичностью, общим географическим или политическим происхождением, или связью с населением другого государства;
- (d) группы относятся к особым социальным группам если:
 - члены такой группы имеют врожденные особенности или общее происхождение, которое не может измениться, или имеют особенности и убеждения, являющиеся принципиальными для идентичности или сознания, от которых нельзя заставить человека отказаться, и
 - группа имеет определенную идентичность в соответствующей стране, потому что она воспринимается как отличная от общества, которое ее окружает;
 - в зависимости от обстоятельств в стране происхождения, определенная социальная группа может включать такую, которая основывается на общих особенностях сексуальной ориентации. Сексуальную ориентацию не следует понимать как такую, которая включает действия, считающиеся криминальными в соответствии с национальным законодательством государств-участников; гендерные аспекты

могут рассматриваться, сами по себе не создавая оснований для применимости этой Статьи;

- (е) понятие политических убеждений, в частности, включает мнение, мышление или убеждение по вопросам в отношении потенциальных преследователей, упомянутых в Статье 9, а также их политики или методов, независимо от того, действовал ли заявитель в соответствии с таким мнением, мышлением или убеждением.

2. При оценке того, имеет ли заявитель вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований, является несущественным то, имеет ли фактически заявитель расовые, религиозные, национальные, социальные или политические особенности, которые могут вызвать преследование, при условии, что такие особенности приписываются ему или ей субъектом, подвергающим преследованиям.

Статья 11

Прекращение

1. Гражданин третьей страны или лицо без гражданства перестает быть беженцем, если оно:

- (а) добровольно вновь воспользовалось защитой страны своей гражданской принадлежности; или
- (b) лишившись своего гражданства, снова его добровольно приобрело; или
- (с) приобрело новое гражданство и пользуется защитой страны своей новой гражданской принадлежности; или
- (d) добровольно вновь обосновалось в стране, которую оно покинуло или вне пределов которой пребывало вследствие опасений преследований; или
- (е) не может более отказываться от пользования защитой страны своей гражданской принадлежности, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют;
- (f) будучи лицом, не имеющим гражданства, может вернуться в страну своего прежнего обычного местожительства, ибо обстоятельства, на основании которых оно было признано беженцем, более не существуют.

2. При рассмотрении подпунктов (е) и (f) государства-участники должны принять во внимание тот факт, имеет ли изменение обстоятельств такой важный и постоянный характер, чтобы опасения беженца стать жертвой преследований больше не могли считаться вполне обоснованными.

Статья 12

Исключение

1. Гражданин третьей страны или лицо без гражданства исключается из статуса беженца, если:

- (а) оно подпадает под определение Статьи 1 D Женевской конвенции, касающейся защиты или помощи органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Верховного Комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев. В тех случаях, когда такая защита или помощь были по какой-либо причине прекращены, до того как положение этих лиц было окончательно урегулировано согласно соответствующим резолюциям, принятым Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций, эти лица в силу самого факта приобретают права на привилегии, вытекающие из настоящей Директивы;

- (b) компетентные власти страны, в которой они проживают, признают права и обязанности, связанные с гражданством этой страны; или права и обязанности, эквивалентные им.
2. Гражданин третьей страны или лицо без гражданства исключается из статуса беженца, если имеются серьезные основания предполагать, что они:
- (a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- (b) совершили тяжкое преступление неополитического характера вне страны, давшей им убежище, и до того как они были допущены в эту страну в качестве беженцев; что означает время выдачи разрешения на жительство на основании предоставления статуса беженца; особо жестокие деяния, даже если они совершены с якобы политической целью, могут оцениваться как тяжкие преступления неополитического характера;
- (c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций, как указано в Преамбуле и Статьях 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций.
3. Параграф 2 применяется к лицам, которые провоцируют или иным образом принимают участие в совершении преступлений или деяний, упомянутых в этом параграфе.

РАЗДЕЛ IV

Статус беженца

Статья 13

Предоставление статуса беженца

Государства-участники предоставляют статус беженца гражданину третьей страны или лицу без гражданства, которые соответствуют требованиям относительно беженца согласно Разделам II и III.

Статья 14

Аннулирование, окончание или отказ в возобновлении статуса

1. Относительно заявлений о международной защите, поданных после вступления в силу настоящей Директивы, государства-участники должны аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса беженца гражданина третьей страны или лица без гражданства, предоставленного государственным, административным, судебным или квазисудебным органом, если такое лицо перестало быть беженцем в соответствии со Статьей 11.

2. Не ограничивая обязанность беженца в соответствии со Статьей 4 (1) разглашать все существенные факты и предоставлять всю существенную документацию, имеющуюся в его распоряжении, государство-участник, предоставившее статус беженца, должно индивидуально доказать, что определенное лицо перестало быть или никогда не было беженцем в соответствии с параграфом 1.

3. Государства-участники должны аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса беженца гражданина третьей страны или лица без гражданства, если после предоставления такого статуса беженца определенное государство-участник обнаружит, что:

- (a) лицо не допущено к статусу беженца в соответствии со Статьей 12;
- (b) его неверное истолкование или упущение фактов, в том числе использование фальшивых документов, были решающими при предоставлении статуса беженца.

4. Государства-участники могут аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса, предоставленного беженцу государственным, административным, судебным или квазисудебным органом, если:

- (a) имеются обоснованные причины считать его опасным для безопасности государства-члена ЕС, в котором он находится;
- (b) он, будучи осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления, представляет общественную угрозу для такого государства-участника.

5. В ситуациях, описанных в параграфе 4, государства-участники могут решить не предоставлять статус беженцу, там, где такое решение еще не было принято.¹

6. Лицам, к которым применяются параграфы 4 или 5, предоставляются права, указанные в или подобные тем, которые указаны в Статьях 3, 4, 16, 22, 31 и 32 и 33 Женевской конвенции в такой мере, насколько они существуют в государстве-участнике.

РАЗДЕЛ V

Соответствие требованиям относительно дополнительных форм защиты

Статья 15

Серьезный вред

Серьезный вред заключается в следующем:

- (a) смертная казнь или экзекуция; или
- (b) пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, или наказание заявителя в стране его происхождения, или если это лицо без гражданства, то в стране его прежнего обычного местожительства; или²
- (c) серьезная и личная угроза жизни гражданского лица или лица по причине беспорядочного насилия в условиях международного или внутреннего вооруженного конфликта.

Статья 16

Прекращение

1. Гражданин третьей страны или лицо без гражданства перестает быть лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты, если обстоятельства, приведшие к предоставлению статуса дополнительной защиты, перестали существовать или изменились до такой степени, что защита уже больше не требуется.

¹ В Преамбулу будет добавлена следующая декларативная часть:

«Как упомянуто в Статье 14В, «статус» может также включать статус беженца».

² В Преамбулу будет добавлена следующая декларативная часть:

«Поскольку те граждане третьей страны или лица без гражданства, которым разрешено находиться на территориях государств-участников не из-за потребности в международной защите, а на дискреционной основе, на основании сострадательного или гуманитарного отношения, не подпадают под положения настоящей Директивы».

2. При рассмотрении параграфа 1 государства-участники уделяли внимание тому факту, имеет ли изменение обстоятельств такой значительный и не временный характер, что лицо, имеющее право на дополнительные формы защиты, больше не столкнется с реальным риском нанесения серьезного вреда.

Статья 17

Исключение

1. Гражданин третьей страны или лицо без гражданства исключается из числа лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты, если имеются серьезные основания предполагать, что они:

- (a) совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества в определении, данном этим деяниям в международных актах, составленных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;
- (b) совершили тяжкое преступление;
- (c) виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций, как указано в Преамбуле и Статьях 1 и 2 Устава Организации Объединенных Наций;
- (d) представляют опасность для общества или безопасности страны, в которой они находятся.

2. Параграф 1 применяется к лицам, которые провоцируют или иным образом принимают участие в совершении преступлений или деяний, упомянутых в этом параграфе.

3. Государства-участники могут исключить гражданина третьей страны или лицо без гражданства из числа лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты, если они до своего допуска в государство-участник совершили одно или несколько преступлений, выходящих за пределы параграфа 1, которые караются лишением свободы при совершении преступления в соответствующем государстве-участнике, и если они покинули страну своего происхождения исключительно для того, чтобы избежать наказания вследствие этих преступлений.

РАЗДЕЛ VI

Статус дополнительной защиты

Статья 18

Предоставление статуса дополнительной защиты

Государства-участники предоставляют статус дополнительной защиты гражданину третьей страны или лицу без гражданства, которые соответствуют требованиям относительно лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты в соответствии с Разделами II и V.

Статья 19

Аннулирование, окончание или отказ в возобновлении статуса дополнительной защиты

1. Относительно заявлений о международной защите, поданных после вступления в силу настоящей Директивы, государства-участники должны аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса дополнительной защиты гражданина третьей страны или лица без гражданства, предоставленного государственным, ад-

министративным, судебным или квазисудебным органом, если такое лицо перестало быть лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты в соответствии со Статьей 16.

2. Государства-участники могут аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса дополнительной защиты гражданина третьей страны или лица без гражданства, предоставленного государственным, административным, судебным или квазисудебным органом, если после предоставления статуса дополнительной защиты такие лица должны быть исключены из числа тех, кто имеет право на дополнительные формы защиты в соответствии со Статьей 17, параграфом 3.

3. Государства-участники должны аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении статуса дополнительной защиты гражданина третьей страны или лица без гражданства, если:

- (a) после предоставления статуса дополнительной защиты такие лица исключены или должны быть исключены из числа лиц, имеющих право на дополнительные формы защиты в соответствии со Статьей 17, параграфами 1 и 2;
- (b) неверное истолкование или упущение фактов таким лицом, в том числе использование фальшивых документов, были решающими при предоставлении статуса дополнительной защиты.

4. Не ограничивая обязанности гражданина третьей страны или лица без гражданства в соответствии со Статьей 4 (1) разглашать все существенные факты и предоставлять всю существенную документацию, имеющуюся в его распоряжении, государство-участник, предоставившее статус дополнительной защиты, должно индивидуально доказать, что определенное лицо перестало быть или не является лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты, в соответствии с параграфами 1-3.

РАЗДЕЛ VII

Суть международной защиты

Статья 20

Общие правила

1. Правила, изложенные в настоящем разделе, не должны ограничивать права, установленные Женевской конвенцией.
2. Правила, изложенные в настоящем разделе, будут применяться как к беженцам, так и к лицам, имеющим право на дополнительные формы защиты, если не указано иное.
3. При выполнении положений настоящего раздела государства-участники должны принять во внимание специфическую ситуацию таких уязвимых лиц, как несовершеннолетние, несопровождаемые несовершеннолетние, инвалиды, престарелые лица, беременные женщины, отец- или мать-одиночка с несовершеннолетними детьми и лица, которые подвергались пыткам, изнасилованию или другим серьезным формам психологического, физического или сексуального насилия.
4. Параграф 3 применяется только к лицам с особыми потребностями после индивидуальной оценки их положения.
5. При выполнении положений настоящего раздела, касающихся несовершеннолетних, главным соображением для государств-участников должно быть наилучшее обеспечение интересов ребенка.

6. В пределах изложенного Женевской конвенцией государства-участники могут сократить привилегии раздела VII, предоставленные беженцу, который получил статус беженца на основании действий, предпринятых для единственной и основной цели создания необходимых условий для признания его беженцем.

7. В пределах международных обязательств государств-участников они могут сократить привилегии раздела VII, предоставленные лицу, имеющему право на дополнительные формы защиты, которое получило статус дополнительной защиты на основании действий, предпринятых для единственной и основной цели создания необходимых условий для признания его лицом, имеющим право на дополнительные формы защиты.

Статья 21

Защита от высылки

1. Государства-участники должны уважать принцип о запрещении высылки беженцев в соответствии со своими международными обязательствами.

2. Если это не запрещено международными обязательствами, упомянутыми в параграфе 1, государства-участники могут высылать беженца, независимо от того, признано это формально или нет, если:

(а) имеются уважительные причины считать его опасным для безопасности государства-члена ЕС, в котором он находится; или

(б) он, будучи осужденным вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления, представляет общественную угрозу для такого государства-участника.

3. Государства-участники могут аннулировать, прекратить или отказать в возобновлении или предоставлении разрешения на жительство (для) беженца, к которому применяется параграф 2.

Статья 22

Информация

Государства-участники должны предоставить лицам, признанным нуждающимися в международной защите (как можно скорее после предоставления статуса), доступ к информации на понятном им языке, о правах и обязанностях, касающихся соответствующего статуса защиты.

Статья 23

Сохранение единства семьи

1. Государства-участники гарантируют сохранение единства семьи.

2. Государства-участники должны обеспечить, чтобы члены семьи лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты¹, которые лично не подпадают под право получения такого статуса, имели право требовать привилегии, упомянутые в Статьях 24 и 34, в соответствии с государственными процедурами, чтобы это было совместимо с личным правовым статусом члена семьи.²

¹ D : удалить «или статус дополнительной защиты».

² S : читать:

«1. Государства-участники должны обеспечить, чтобы члены семьи лица, получившего статус беженца, обычно получали статус, совместимый с личным правовым статусом члена семьи.

Так как члены семьи, получившие статус дополнительной защиты подпадают под защиту государства-участники могут определить условия, применимые к таким привилегиям.

В таких случаях государства-участники гарантируют, что любые привилегии будут отвечать адекватному уровню жизни.

3. Правило, изложенное в параграфе 1, не применяется, если член семьи исключается или будет исключен из статуса беженца или статуса дополнительной защиты согласно разделам III и V.

4. Несмотря на параграф 1, государства-участники могут отказать, сократить или аннулировать упомянутые здесь привилегии по причине национальной безопасности или общественного порядка.¹

5. Государства-участники могут решить, что эта Статья также применяется к другим близким родственникам, которые жили вместе как часть семьи на время отъезда из страны происхождения, и которые полностью или в основном находятся на иждивении лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты, на тот момент.

Статья 24

Разрешения на жительство

1. Как можно скорее после предоставления статуса, если только этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка, и без ограничения Статьи 19(3), государства-участники должны выдать лицам, получившим статус беженца, и членам их семьи разрешение на жительство, которое должно быть действительным минимум три года и быть возобновляемым.

2. Как можно скорее после предоставления статуса государства-участники должны выдать лицам, получившим статус дополнительной защиты, и членам их семьи² разрешение на жительство, которое должно быть действительным минимум один год и быть возобновляемым, если только этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка.³

Государства-участники должны обеспечить, чтобы члены семьи лица, получившего статус беженца или статус дополнительной защиты, которые лично не подпадают под право получения такого статуса, имели право на привилегии, упомянутые в настоящем разделе, в соответствии с государственными процедурами».

В: Государства-участники должны поддерживать дискреционное право относительно предоставления привилегий членам семьи по обеим формам защиты. Единство семьи должно сохраняться, а уровень предоставляемых прав должен быть не меньшим, чем те, которые предоставляются согласно Директиве Совета 2003/9/ЕС, излагающей минимальные стандарты относительно приема лиц, ищущих убежища.

Сіоп: единство семьи должно сохраняться для тех лиц, которые уже находятся в принимающих государствах-участниках, уровень предоставляемых прав определяют государства-участники.

¹ D: добавить новый параграф следующего содержания:

«Государства-участники могут установить, что параграфы 1-3 применяются к членам семьи лиц, получивших статус дополнительной защиты. Они должны принять необходимые меры по сохранению единства семьи в соответствии с национальными и международными законами».

² D: удалить «и членам их семьи».

³ Добавить следующую Декларативную часть в Преамбулу:

«Понятие государственной безопасности и общественного порядка также распространяется на случаи, когда гражданин третьей страны принадлежит к объединению, которое поддерживает международный терроризм или поддерживает такое объединение».

Статья 25

Проездной документ

1. Государства-участники будут выдавать лицам, которым они предоставили статус беженца, проездные документы в форме, изложенной в Приложении к Женевской конвенции, для передвижения за пределами их территории, если только этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка.
2. Государства-участники будут выдавать лицам, получившим статус дополнительной защиты и не могущим получить национальный паспорт, документы, позволяющие им передвигаться, по крайней мере, когда возникают серьезные гуманитарные причины, требующие их присутствие в другом государстве, если только этому не препятствуют уважительные причины государственной безопасности и общественного порядка.

Статья 26

Доступ к трудоустройству

1. Государства-участники разрешают лицам, получившим статус беженца, устраиваться на работу или быть частными предпринимателями согласно общепринятым правилам, касающимся профессии и общественного обслуживания, сразу после предоставления статуса беженца.
2. Государства-участники должны обеспечить, чтобы такие мероприятия, как возможности образования, связанные с трудоустройством для взрослых, профессиональное обучение и практический опыт на производстве предлагались лицам, получившим статус беженца на таких же условиях, что и гражданам.
3. Государства-участники разрешают лицам, получившим статус дополнительной защиты, устраиваться на работу или быть частными предпринимателями согласно общепринятым правилам, касающимся профессии и общественного обслуживания, сразу после предоставления статуса дополнительной защиты. Во внимание может быть принята ситуация на рынке труда государств-участников, установление приоритета в доступе к трудоустройству на ограниченный срок должен быть произведено в соответствии с национальным законодательством. Государства-участники должны обеспечить лицам, которым был предоставлен статус дополнительной защиты, доступ к предложенной должности в соответствии с национальными правилами приоритетности на рынке труда.
4. Государства-участники должны обеспечить, чтобы лица, получившие статус дополнительной защиты, имели доступ к таким мероприятиям, как возможности образования, связанные с трудоустройством для взрослых, профессиональное обучение и практический опыт на производстве на условиях, которые определяются государствами-участниками.
5. Будет применяться общий закон, действующий в государствах-участниках, применимый к компенсации, доступу к системам социального обеспечения, касающийся деятельности работающих и частных предпринимателей, а также других условий трудоустройства.

Статья 27

Доступ к образованию

1. Государства-участники должны предоставлять полный доступ к системе образования для всех несовершеннолетних, получивших статус беженца или статус дополнительной защиты, на равных основаниях с гражданами.
2. Государства-участники должны предоставлять взрослым лицам, получившим статус беженца или статус дополнительной защиты, доступ к системе общего образования, дальнейшего обучения или переподготовки, на равных условиях с законно проживающими гражданами третьей страны.
3. Государства-участники должны обеспечить одинаковое отношение к лицам, получившим статус беженца или статус дополнительной защиты, как и к гражданам в контексте существующих процедур признания иностранных дипломов, сертификатов и других документов, подтверждающих формальную квалификацию.

Статья 28

Социальное обеспечение

1. Государства-участники должны обеспечить, чтобы лица, получившие статус беженца или статус дополнительной защиты, в государстве, предоставившем им такие статусы, получали необходимую социальную помощь, в размере, предоставляемом гражданам этого государства-участника.
2. В виде исключения из общего правила, закрепленного в части 1 статьи, государства-участники могут ограничивать социальную помощь, предоставляемую лицам, имеющим статус дополнительной защиты, до самых необходимых благ, которые должны быть предоставлены в том же порядке и на тех же основаниях, что и гражданам.

Статья 29

Медицинская помощь

1. Государства-участники должны гарантировать, чтобы лица, получившие статус беженца или статус дополнительной защиты, имели доступ к медицинской помощи на таких же условиях, что и граждане государства-участника, предоставившего статус.
2. В виде исключения из общего правила, закрепленного в части 1 статьи, государства-участники могут ограничивать доступ к медицинской помощи, предоставляемой лицам, имеющим статус дополнительной защиты, до самых необходимых благ, которые должны быть предоставлены в том же порядке и на тех же основаниях, что и гражданам.
3. Государства-участники должны предоставить на тех же условиях, что и гражданам государства-участника, предоставившего статус, адекватную медицинскую помощь лицам, получившим статус беженца или дополнительной защиты с особыми нуждами, таким как беременные женщины, инвалиды, лица, подвергавшиеся пыткам, изнасилованию или иным серьезным формам психического, физического или сексуального насилия, а также несовершеннолетним – жертвам любых форм насилия, пренебрежения, эксплуатации, пыток, жестокого, негуманного или унижающего человеческого достоинства обращения или пострадавших от вооруженных конфликтов.

Статья 30

Несопровождаемые несовершеннолетние лица

1. Государства-участники, сразу же после предоставления статуса беженца или дополнительной защиты, должны принять необходимые меры, чтобы гарантировать представительство законным опекуном несопровождаемых несовершеннолетних, или там, где это необходимо, представительство организацией, отвечающей за заботу и благосостояние несовершеннолетних, а также любое другое необходимое представительство, в том числе представительство, основанное на законодательстве или распоряжении суда.

2. Государства-участники должны гарантировать, что потребности несовершеннолетнего будут должным образом удовлетворены при реализации положений настоящей Директивы назначенным опекуном или представителем. Соответствующие органы должны регулярно производить оценку.

3. Государства-участники должны гарантировать, что несопровождаемые несовершеннолетние будут размещены либо:

- (a) у совершеннолетних родственников; или
- (b) в приемной семье; или
- (c) в центрах, специализирующихся на приюте для несовершеннолетних; или
- (d) в других учреждениях для размещения несовершеннолетних.

В этом контексте должны быть приняты во внимание взгляды ребенка согласно его возрасту и степени зрелости.

4. По мере возможности родные братья и сестры должны содержаться вместе с учетом наилучшего обеспечения интересов ребенка и, в частности, его возраста и степени зрелости. Изменение мест проживания несопровождаемых несовершеннолетних должно ограничиваться до минимума.

5. Государства-участники, защищающие интересы несопровождаемого несовершеннолетнего, должны приложить все усилия к тому, чтобы как можно скорее разыскать членов его семьи. В случаях, когда может возникнуть угроза жизни или неприкосновенности несовершеннолетнего или его близких родственников, в частности, если они находятся в стране происхождения, должна быть проявлена осторожность с тем, чтобы сбор, обработка и распространение информации о таких лицах совершались конфиденциально, чтобы не подвергать их опасности.

6. Лица, работающие с несопровождаемыми несовершеннолетними, должны иметь или пройти соответствующую подготовку относительно их потребностей.

Статья 31

Доступ к жилью

Государства-участники должны гарантировать, что лица, получившие статус беженца или статус дополнительной защиты, будут иметь доступ к жилью на равных условиях с другими гражданами третьей страны, законно проживающими на их территориях.

Статья 32

Свобода передвижения в пределах территории государства-участника

Государства-участники будут предоставлять лицам, получившим статус беженца или статус дополнительной защиты, свободу передвижения в пределах их территории на

таких же условиях и с теми же ограничениями, что предусмотрены для других граждан третьей страны, законно проживающих на территориях государств-участников.

Статья 33

Доступ к интеграционным средствам

1. Чтобы способствовать интеграции беженцев в общество, государства-участники должны обеспечить программы поддержки, которые они считают необходимыми, или создать условия, которые бы гарантировали доступ к таким программам.
2. Государства-участники должны предоставить лицам, получившим статус дополнительной защиты, доступ к программам по интеграции, которые они считают необходимыми.

Статья 34

Репатриация

Государства-участники могут предоставить помощь лицам, получившим статус беженца или статус дополнительной защиты, желающим репатрироваться.

РАЗДЕЛ VIII

Административное сотрудничество

Статья 35

Сотрудничество

Каждое государство-участник должно назначить национальное контактное лицо, адрес которого оно должно сообщить Комиссии, которая сообщит его другим государствам-участникам.

Государства-участники, совместно с Комиссией, примут все необходимые меры к тому, чтобы установить прямое сотрудничество и обмен информацией между компетентными органами.

Статья 36

Персонал

Государства-участники должны обеспечить, чтобы органы власти и другие организации, выполняющие настоящую Директиву, прошли необходимое обучение и соблюдали принцип конфиденциальности, предусмотренный национальным законодательством, в отношении любой информации, которую они получают в процессе своей работы.

РАЗДЕЛ IX

Заключительные положения

Статья 37

Отчеты

До¹ Комиссия должна предоставить отчет Европейскому Парламенту и Совету по применению настоящей Директивы в государствах-участниках и должна предложить какие-либо изменения, которые являются необходимыми. Эти предложения от-

¹ Через 18 месяцев после даты, предусмотренной Статьей 38(1).

носителем изменений вносятся в порядке очередности в отношении статей 15, 26 и 33. Государства-участники должны направлять Комиссии всю информацию, необходимую для составления такого отчета до¹.

После предоставления отчета Комиссия должна отчитываться перед Европейским Парламентом и Советом по применению настоящей Директивы в государствах-участниках минимум каждые пять лет.

Статья 38

Транспозиция

1. Государства-участники принимают законы, подзаконные акты и административные положения, необходимые для выполнения настоящей Директивы до². Они должны незамедлительно информировать об этом Комиссию.

Когда государства-участники примут эти положения, в них должна содержаться ссылка на эту Директиву или они должны сопровождаться такой ссылкой в случае их официальной публикации. Государства-участники должны определить, каким образом такая ссылка осуществляться.

2. Государства-участники должны сообщить Комиссии текст положений национального законодательства, принятый в сфере, на которую распространяется настоящая Директива.

Статья 39

Вступление в силу

Настоящая Директива вступает в силу на двадцатый день с момента ее публикации в Официальном вестнике Европейского Союза.

Статья 40

Адресаты

Настоящая Директива адресована государствам-участникам в соответствии с Договором об учреждении Европейского Сообщества.

Составлено в Брюсселе,

От имени Совета

Президент _____

* * *

¹ Через 12 месяцев после даты, предусмотренной Статьей 38(1).

² Через 24 месяца после даты вступления в силу настоящей Директивы.

ДИРЕКТИВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА О МИНИМАЛЬНЫХ СТАНДАРТАХ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ВРЕМЕННОЙ ЗАЩИТЫ В СЛУЧАЕ МАССОВОГО ПРИТОКА ПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ И О МЕРАХ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ БАЛАНС УСИЛИЙ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ ПРИ ПРИЕМЕ ТАКИХ ЛИЦ И НЕСЕНИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ИХ ПРИЕМА

Брюссель, 20 июля 2001 г.

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

учитывая Договор об образовании Европейского Сообщества и, в частности, пункты 2(а) и (b) Статьи 63 этого Договора,

- учитывая предложение Комиссии⁽¹⁾,
- учитывая мнение Европейского Парламента⁽²⁾,
- учитывая мнение Экономического и социального комитета⁽³⁾,
- учитывая мнение Комитета регионов⁽⁴⁾,
- принимая во внимание следующее:

(1) подготовка общей политики в области убежища, включая общеевропейские меры в сфере убежища, является составной частью цели Европейского Союза по прогрессивному созданию зоны свободы, безопасности и справедливости, открытой для тех, кто в силу обстоятельств законно ищет защиту в Европейском Союзе.

(2) За последние годы в Европе случаи массового притока перемещенных лиц, которые не могут вернуться в страну своего происхождения, приобрели более значительный характер. В этих случаях может возникнуть необходимость создания исключительных программ с тем, чтобы незамедлительно предложить им временную защиту.

(3) В выводах о лицах, перемещенных вследствие конфликта в бывшей Югославии, утвержденных министрами по делам иммиграции на заседаниях 30 ноября и 1 декабря 1992 г. в г. Лондоне, а также 1 и 2 июня 1993 г. в г. Копенгагене, государства-члены и институты Сообщества выразили обеспокоенность в связи с ситуацией, связанной с перемещенными лицами.

(4) 25 сентября 1995 г. Совет принял Резолюцию о распределении бремени ответственности относительно приема и проживания перемещенных лиц на временной основе⁽⁵⁾, а 4 марта 1996 г. – Решение 96/198/ЖНА о порядке предупреждения и чрезвычайных процедурах при распределении ответственности в связи с приемом и проживанием перемещенных лиц на временной основе⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Официальный бюллетень ОЖ С 311 Е, 31.10.2000 г., стр. 251.

⁽²⁾ Мнение, высказанное 13 марта 2001 г. (еще не опубликовано в Официальном бюллетене).

⁽³⁾ Официальный бюллетень ОЖ С 155, 29.05.2001 г., стр. 21.

⁽⁴⁾ Мнение, высказанное 13 июня 2001 г. (еще не опубликовано в Официальном бюллетене).

⁽⁵⁾ Официальный бюллетень ОЖ С 262, 07.10.1995 г., стр. 1.

⁽⁶⁾ Официальный бюллетень ОЖ L 63, 13.03.1996 г., стр. 10.

(5) План действий Совета и Комиссии от 3 декабря 1998 г.⁽¹⁾ предусматривает в соответствии с Амстердамским договором ускоренное принятие минимальных стандартов для предоставления временной защиты перемещенным лицам из третьих стран, которые не могут вернуться в страну своего происхождения, а также мер, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме и несении последствий приема перемещенных лиц.

(6) 27 мая 1999 г. Совет утвердил выводы о лицах, перемещенных из Косово. Эти выводы призывают Комиссию и государств-членов извлечь уроки из своей реакции на кризис в Косово с целью определения мер в соответствии с Договором.

(7) Европейский Совет на внеочередном заседании в г. Тампере 15 и 16 октября 1999 г. подтвердил необходимость достижения согласия по вопросу о временной защите перемещенных лиц, основываясь на принципе солидарности государств-членов.

(8) Следовательно, необходимо установить минимальные стандарты для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и принять меры, обеспечивающие баланс усилий государств-членов при приеме и несении последствий приема таких лиц.

(9) Эти стандарты и меры взаимосвязаны и взаимозависимы по причинам эффективности, согласованности и солидарности, и, в частности, для предотвращения риска вторичных перемещений. Следовательно, их необходимо представить в одном правовом документе.

(10) Такая временная защита должна соответствовать международным обязательствам государств-членов в отношении беженцев. В частности, она не должна ограничивать признание статуса беженца в соответствии с Женевской конвенцией о статусе беженцев от 28 июля 1951 г. с поправками, внесенными Нью-Йоркском протоколом от 31 января 1967 г., ратифицированным всеми государствами-членами.

(11) Необходимо уважать полномочия Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в отношении беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, и ввести в действие Декларацию № 17 к Заключительному акту Амстердамского Договора в отношении Статьи 63 Договора об образовании Европейского Сообщества, где предусматривается организация консультаций между Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев и другими соответствующими международными организациями по вопросам политики в области убежища.

(12) Сама природа минимальных стандартов предполагает, что государствам-членам следует обладать полномочиями по введению и поддержанию более благоприятных условий для лиц, пользующихся временной защитой в случае массового притока перемещенных лиц.

(13) Учитывая исключительный характер положений, установленных настоящей Директивой в целях борьбы с массовым притоком или надвигающимся массовым притоком перемещенных лиц из третьих стран, которые не могут вернуться в страну своего происхождения, продолжительность предлагаемой им защиты должна быть ограниченной.

(14) Существование массового притока перемещенных лиц следует устанавливать Решением Совета, обязательным для всех государств-членов в отношении перемещенных лиц, предусмотренных таким Решением. Также следует определять условия истечения срока действия данного Решения.

⁽¹⁾ Официальный бюллетень ОJ C 19, 20.01.1999 г., стр. 1.

(15) Следует определить обязательства государств-членов в отношении приема и проживания лиц, пользующихся временной защитой в случае массового притока перемещенных лиц. Эти обязательства должны быть справедливыми и обеспечивать надлежащий уровень защиты заинтересованным лицам.

(16) В отношении обращения с лицами, пользующимися временной защитой в соответствии с настоящей Директивой, государства-члены связаны обязательствами, предусмотренными международно-правовыми документами, участниками которых они являются и которые запрещают дискриминацию.

(17) Государствам-членам следует во взаимодействии с Комиссией внедрить надлежащие меры для обеспечения того, что обработка личных данных производится на основе соблюдения стандарта защиты, предусмотренного Директивой 95/46/ЕС Европейского Парламента и Совета от 24 октября 1995 г. о защите физических лиц в связи с обработкой личных данных и свободной передаче таких данных⁽¹⁾.

(18) Следует установить правила для регулирования доступа к процедуре убежища в контексте временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц в соответствии с международными обязательствами государств-членов и Договором.

(19) Следует установить принципы и меры, регулирующие возвращение в страну происхождения, а также меры, которые должны принять государства-члены в отношении лиц, временная защита которых окончена.

(20) Следует предусмотреть механизм солидарности, направленный на содействие достижению баланса усилий государств-членов при приеме и несении последствий приема перемещенных лиц в случае массового притока. Механизм должен состоять из двух элементов. Первый элемент – финансовый, а второй касается фактического приема лиц в государствах-членах.

(21) Обеспечение временной защиты должно сопровождаться административным сотрудничеством государств-членов во взаимодействии с Комиссией.

(22) Необходимо определить критерии исключения некоторых лиц из режима временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц.

(23) Поскольку цели предложенной деятельности, а именно установление минимальных стандартов для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и мер, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме и несении последствий приема таких лиц, не могут быть надлежащим образом достигнуты государствами-членами и, следовательно, по причине сферы действия и результатов предложенных мер могут быть лучше реализованы на уровне Сообщества, Сообщество может принимать меры в соответствии с принципом субсидиарности, предусмотренным Статьей 5 Договора. В соответствии с принципом пропорциональности, предусмотренным вышеуказанной Статьей, настоящая Директива не выходит за рамки, необходимые для достижения вышеуказанных целей.

(24) В соответствии со Статьей 3 Протокола о позиции Соединенного Королевства и Ирландии к Договору о Европейском Союзе и к Договору об образовании Европейского Сообщества, Соединенное Королевство в письме от 27 сентября 2000 г. уведомило о своем желании участвовать в принятии и применении настоящей Директивы.

⁽¹⁾ Официальный бюллетень OJ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

(25) В соответствии со Статьей 1 указанного Протокола, Ирландия не участвует в принятии настоящей Директивы. Следовательно, не ограничивая условия Статьи 4 вышеуказанного Протокола, положения настоящей Директивы не применяются к Ирландии.

(26) В соответствии со Статьями 1 и 2 Протокола о позиции Дании к Договору о Европейском Союзе и к Договору об образовании Европейского Сообщества, Дания не участвует в принятии настоящей Директивы и, следовательно, не связана предусмотренными в ней обязательствами и не подпадает под ее действие,

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩУЮ ДИРЕКТИВУ.

РАЗДЕЛ I

Общие положения

Статья 1

Целью настоящей Директивы является установление минимальных стандартов для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц из третьих стран, которые не могут вернуться в страну своего происхождения, а также обеспечение баланса усилий государств-членов при приеме и несении последствий приема таких лиц.

Статья 2

В целях настоящей Директивы

(а) «Временная защита» означает процедуру исключительного характера по обеспечению в случае массового притока или надвигающегося массового притока перемещенных лиц из третьих стран, которые не могут вернуться в страну своего происхождения, безотлагательной и временной защиты этим лицам, в особенности при существовании риска того, что система убежища не сможет справиться с притоком без ущерба для эффективности своего функционирования, в интересах заинтересованных лиц, а также других лиц, которые просят предоставить им защиту.

(b) «Женевская конвенция» означает Конвенцию от 28 июля 1951 г о статусе беженцев с поправками, внесенными Нью-Йоркским протоколом от 31 января 1967 г.

(c) «Перемещенные лица» означают граждан третьей страны или лиц без гражданства, вынужденных покинуть страну или регион своего происхождения, или эвакуированных, в частности, в ответ на призыв международных организаций, и которые не могут вернуться в безопасные и стабильные условия по причине превалирующей в стране ситуации и могут подпадать под действие Статьи 1А Женевской конвенции, а также других международных или национальных документов, предоставляющих международную защиту, в частности:

(i) лица, которые спаслись бегством из зон вооруженного конфликта или вспышек насилия;

(ii) лица, которым угрожает серьезный риск или которые стали жертвами систематических или повсеместных нарушений прав человека.

(d) «Массовый приток» означает прибытие в Сообщество большого количества перемещенных лиц, прибывающих из определенной страны или географической зоны, независимо от того, является ли их прибытие спонтанным или принудительным, например, по программе эвакуации.

(e) «Беженцы» означают граждан третьей страны или лиц без гражданства в соответствии со значением Статьи 1А Женевской конвенции.

(f) «Несовершеннолетние без сопровождения» означают граждан третьей страны или лиц без гражданства до восемнадцати лет, которые прибывают на территорию государств-членов без сопровождения взрослого, ответственного за них по закону или и на правах опекуна, до тех пор, пока они не будут переданы под действительную опеку такого лица, или несовершеннолетних, оставленных без сопровождения после въезда на территорию государств-членов.

(g) «Разрешение на проживание» означает любое разрешение или одобрение, выданное органами государства-члена в форме, предусмотренной законодательством такого государства, которое разрешает гражданину третьей страны или лицу без гражданства проживать на его территории.

(h) «Спонсор» означает гражданина третьей страны, пользующегося временной защитой в государстве-члене на основании решения, принятого в соответствии со Статьей 5, и который хочет воссоединиться с членами своей семьи.

Статья 3

1. Временная защита не ограничивает признания статуса беженца в соответствии с Женевской конвенцией.

2. Государства-члены применяют временную защиту с должным уважением прав человека и основных свобод, а также собственных обязательств относительно невыдворения.

3. Установление, осуществление и прекращение действия временной защиты является предметом регулярных консультаций с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и другими соответствующими международными организациями.

4. Настоящая Директива не распространяется на лиц, принятых по программам временной защиты до вступления Директивы в силу.

5. Настоящая Директива не ограничивает прерогативу государств-членов принимать или сохранять более благоприятные условия для лиц, которым предоставляется временная защита.

РАЗДЕЛ II

Продолжительность и осуществление временной защиты

Статья 4

1. Без ограничения положений Статьи 6 продолжительность временной защиты составляет один год. Если защита не прекращена в соответствии со Статьей 6(1)(b), она может продлеваться автоматически на шестимесячные сроки в течение максимум одного года.

2. Если причины временной защиты продолжают существовать, Совет может принять решение квалифицированным большинством по предложению Комиссии, которая также рассматривает любой запрос государства-члена, подающего предложение в Совет, о продлении такой временной защиты сроком до одного года.

Статья 5

1. Существование массового притока перемещенных лиц устанавливается Решением Совета, принятым квалифицированным большинством по предложению Комиссии, которая также рассматривает любой запрос государства-члена, подающего предложение в Совет.

2. Предложение Комиссии, по меньшей мере, включает:

- (a) описание конкретных групп лиц, которым будет предоставляться временная защита;
- (b) дату начала предоставления временной защиты;
- (c) оценку масштаба движений перемещенных лиц.

3. Решение Совета имеет силу введения временной защиты для соответствующих перемещенных лиц во всех государствах-членах в соответствии с положениями настоящей Директивы. Такое решение, по меньшей мере, включает:

- (a) описание конкретных групп лиц, которым будет предоставляться временная защита;
- (b) дату начала предоставления временной защиты;
- (c) информацию, полученную от государств-членов о возможностях приема;
- (d) информацию Комиссии, УВКБ ООН и других соответствующих международных организаций.

4. Решение Совета основывается на следующем:

- (a) изучение ситуации и масштабов движений перемещенных лиц;
- (b) оценка целесообразности временной защиты с учетом потенциала помощи и действий при чрезвычайных обстоятельствах в этой связи или нецелесообразности таких мер;
- (c) информация, полученная от государств-членов, Комиссии, УВКБ ООН и других соответствующих международных организаций.

5. Европейский Парламент информируется о решении Совета.

Статья 6

1. Временная защита прекращается:

- (a) при достижении максимального срока продолжительности или
- (b) в любое время по Решению Совета, принятому квалифицированным большинством по предложению Комиссии, которая должна также изучить любой запрос государства-члена, подающего предложение в Совет.

2. Решение Совета основывается на установлении факта того, что ситуация в стране происхождения позволяет обеспечить безопасное и надежное возвращение лиц, которым предоставлена временная защита, с должным уважением прав человека и основных свобод, а также обязательств государств-членов в отношении невыдворения. Европейский Парламент информируется о Решении Совета.

Статья 7

1. Государства-члены могут включать в режим временной защиты, предусмотренный настоящей Директивой, дополнительные категории перемещенных лиц, кроме лиц, на которых распространяется решение Совета, предусмотренное Статьей 5, в случаях,

когда они перемещены по тем же причинам и из той же страны или региона происхождения. Они незамедлительно уведомляют Совет и Комиссию.

2. Положения Статей 24, 25 и 26 не распространяются на использование возможности, упомянутой в пункте 1, за исключением структурной помощи в рамках Европейского фонда беженцев, учрежденного Решением 2000/596/ЕС⁽¹⁾, в соответствии с условиями, изложенным в указанном Решении.

РАЗДЕЛ III

Обязательства государств-членов в отношении лиц, пользующихся временной защитой

Статья 8

1. Государства-члены принимают необходимые меры по обеспечению лиц, пользующихся временной защитой, разрешениями на проживание на весь период действия такой защиты. С этой целью выдаются документы или другие равносильные подтверждения.

2. Независимо от периода действия разрешения на проживание, указанного в пункте 1, обращение государств-членов с лицами, которым предоставляется временная защита, не может быть менее благоприятным, чем обращение, предусмотренное Статьями 9 – 16.

3. Государства-члены при необходимости обеспечивают лиц, которые допускаются на их территорию в целях предоставления им временной защиты, всеми средствами для получения необходимых виз, включая транзитные. Исходя из безотлагательности ситуации, формальности должны быть минимизированы. Визы следует предоставлять бесплатно или максимально снизить расходы на них.

Статья 9

Государства-члены обеспечивают лиц, пользующихся временной защитой, документом на понятном им языке, в котором четко излагаются положения временной защиты, касающиеся их.

Статья 10

Для обеспечения эффективного применения Решения Совета, упомянутого в Статье 5, государства-члены регистрируют личные данные, предусмотренные пунктом (а) Приложения II, в отношении лиц, пользующихся временной защитой на их территории.

Статья 11

Государство-член забирает лицо, пользующееся временной защитой, на свою территорию, если указанное лицо остается или стремится въехать без разрешения на территорию другого государства-члена в период, на который распространяется Решение Совета, предусмотренным Статьей 5. На основании двустороннего договора государства-члены могут принимать решение о неприменении настоящей Статьи.

Статья 12

Государства-члены разрешают лицам, пользующимся временной защитой, на срок, не превышающий срока временной защиты, работать по найму или не по найму в соот-

⁽¹⁾ Официальный бюллетень OJ L 252, 06.10.2000 г., стр. 12.

ветствии с применимыми к профессии правилами, а также участвовать в такой деятельности, как возможности получения образования для взрослых, профессиональная подготовка и практическое обучение на рабочих местах. Из соображений политики рынка труда государства-члены могут отдавать предпочтение гражданам ЕС и гражданам государств, связанных Соглашением о европейской экономической зоне, а также законно проживающим гражданам третьих стран, которые получают пособия по безработице. Применяется общее законодательство, действующее в государствах-членах в области труда, доступа к системам социального обеспечения, связанным с работой по найму и не по найму, а также другие условия трудоустройства.

Статья 13

1. Государства-члены обеспечивают лицам, пользующимся временной защитой, доступ к подходящему жилью или, при необходимости, обеспечивают их средствами для получения жилья.
2. Государства-члены обеспечивают лиц, пользующихся временной защитой, необходимой помощью в форме социального обеспечения и средств к существованию, если они не имеют достаточных ресурсов, а также предоставляют им медицинское обеспечение. Не ограничивая условия пункта 4, помощь, необходимая для медицинского обеспечения, включает, по меньшей мере, неотложную помощь и необходимое лечение в случае болезни.
3. Если лица, пользующиеся временной защитой, работают по найму или не по найму, при установлении предложенного уровня помощи следует учитывать их возможности удовлетворить собственные потребности.
4. Государства-члены обеспечивают необходимую медицинскую или другую помощь лицам с особыми потребностями, которые пользуются временной защитой, например, несовершеннолетние без сопровождения или лица, перенесшие пытки, изнасилование или другие серьезные формы психологического, физического или сексуального насилия.

Статья 14

1. Государства-члены предоставляют лицам до 18 лет, пользующимся временной защитой, доступ к системе образования на тех же условиях, что и гражданам принимающего государства-члена. Государства-члены могут ограничивать такой доступ государственной системой образования.
2. Государства-члены могут предоставить совершеннолетним, пользующимся временной защитой, доступ к общей системе образования.

Статья 15

1. В целях настоящей Статьи в случаях, при которых существующие в стране происхождения семьи были разлучены в обстоятельствах массового притока, нижеуказанные категории лиц рассматриваются частью семьи:
 - (а) супруг(а) спонсора или ее/его неженатый партнер при условии стабильных отношений, где законодательство или практика заинтересованного государства-члена рассматривает не зарегистрировавшие брак пары как супружеские в соответствии с своим законодательством, регулирующим положение иностранцев; несовершеннолетние неженатые дети спонсора или ее/его супруга(и), незави-

симо от того, являются ли они законнорожденными, внебрачными или усыновленными.

(b) другие близкие родственники, проживавшие вместе как часть семейного союза на момент событий, которые привели к массовому притоку и которые находились на тот момент на полном или частичном иждивении спонсора.

2. В случаях, когда отдельные члены семьи пользуются временной защитой в различных государствах-членах, государства-члены воссоединяют членов семей, убедившись, что члены семьи подпадают под описание пункта 1(a), принимая во внимание пожелания вышеуказанных членов семей. Государства-члены могут воссоединять членов семьи, убедившись, что те подпадают под условия пункта 1(b), принимая во внимание в зависимости от конкретного случая крайние трудности, с которыми они столкнутся при невоссоединении семьи.

3. Если спонсор пользуется временной защитой в одном из государств-членов, а один или несколько членов семьи все еще не находятся в этом государстве, государство-член, в котором спонсор пользуется временной защитой, объединяет нуждающихся в защите членов семьи со спонсором в отношении членов семьи, убедившись, что они подпадают под описание, предусмотренное пунктом 1(a). Государство-член может воссоединять нуждающихся в защите членов семьи со спонсором в отношении членов семьи, убедившись, что они подпадают под описание, изложенное в пункте 1(b), принимая во внимание в зависимости от конкретного случая крайние трудности, с которыми они столкнутся при невоссоединении семьи.

4. При применении этой Статьи государства-члены принимают во внимание наилучшие интересы ребенка.

5. Заинтересованные Государства-члены решают, принимая во внимание Статьи 25 и 26, в каком государстве-члене будет происходить воссоединение семьи.

6. Членам воссоединенной семьи выдаются разрешения на проживание на условиях временной защиты. С этой целью выдаются документы или другие эквивалентные подтверждения. Перемещение членов семьи на территорию другого государства-члена в целях воссоединения, предусмотренного пунктом 2, приводит к аннулированию выданных разрешений на проживание и прекращения обязательств временной защиты в отношении заинтересованных лиц в государстве-члене, территорию которого такое лицо покидает.

7. Практическое осуществление этой Статьи может предусматривать сотрудничество с заинтересованными международными организациями.

8. Государство-член по запросу другого государства-члена предоставляет информацию, изложенную в Приложении II, о лице, получившем временную защиту, которая необходима для решения вопроса в соответствии с этой Статьей.

Статья 16

1. Государства-члены как можно скорее принимают меры по обеспечению необходимого представительства несовершеннолетних без сопровождения, пользующихся временной защитой, со стороны законных опекунов или, при необходимости, со стороны организации, отвечающей за попечение и благосостояние несовершеннолетних, или любого другого целесообразного представительства.

2. В период предоставления временной защиты государства-члены обеспечивают размещение несовершеннолетних без сопровождения:

- (a) вместе с совершеннолетними родственниками;
- (b) в приемной семье;
- (c) в приемных центрах, предназначенных для несовершеннолетних, или в других местах, пригодных для несовершеннолетних;
- (d) с лицом, которое заботилось о ребенке при бегстве.

Государства-члены принимают необходимые меры для обеспечения такого размещения. Государства-члены обеспечивают согласие совершеннолетнего лица или заинтересованных лиц. С учетом возраста и степени зрелости ребенка принимается во внимание его точка зрения.

РАЗДЕЛ IV

Доступ к процедуре убежища в контексте временной защиты

Статья 17

1. Лица, пользующиеся временной защитой, должны иметь возможность подать в любое время заявление на предоставление убежища.
2. Рассмотрение любого заявления на предоставление убежища, не обработанное до истечения срока временной защиты, завершается после окончания указанного периода.

Статья 18

Применяются критерии и механизмы принятия решения относительно того, какое государство-член отвечает за рассмотрение заявления на предоставления убежища. В частности, государством-членом, отвечающим за рассмотрение заявления на предоставления убежища, поданного лицом, пользующимся временной защитой в соответствии с настоящей Директивой, является то, которое приняло переход указанного лица на свою территорию.

Статья 19

1. Государства-члены могут обеспечивать предоставление временной защиты одновременно со статусом истребителя убежища в период рассмотрения заявлений.
2. Если после рассмотрения заявления на предоставление убежища статус беженца или, если касается, другой вид защиты не предоставлен лицу, имеющему право на получение временной защиты или пользующемуся такой защитой, государства-члены, не ограничивая положений Статьи 28, обеспечивают, что такое лицо пользуется или продолжает пользоваться временной защитой в течение оставшегося периода защиты.

РАЗДЕЛ V

Возвращение и меры после истечения срока временной защиты

Статья 20

По окончании временной защиты применяются общие законы государств-членов в области защиты и убежища, не ограничивая положения Статей 21, 22 и 23.

Статья 21

1. Государства-члены принимают меры, необходимые для осуществления добровольного возвращения лиц, пользующихся временной защитой, или лиц, срок временной защиты которых истек. Государства-члены обеспечивают, что положения, регулирующие добровольное возвращение лиц, пользующихся временной защитой, способствуют их возвращению при уважении достоинства человека.

Государство-член обеспечивает, что решение таких лиц о возвращении принимается со знанием всех фактов. Государствами-членами могут предусматриваться инспекционные визиты.

2. В период до истечения срока временной защиты государства-члены, исходя из преобладающих в стране происхождения обстоятельств, положительно рассматривают ходатайства о возвращении в принимающее государство-член от лиц, которые пользовались временной защитой и воспользовались своим правом на добровольное возвращение.

3. По истечении срока временной защиты государства-члены могут продлевать в индивидуальном порядке выполнение обязательств, изложенных в Разделе III, в отношении лиц, на которых распространялась временная защита и программа добровольного возвращения. Такое продление действует до даты возвращения.

Статья 22

1. Государства-члены принимают меры, необходимые для обеспечения того, что принудительное возвращение лиц, срок временной защиты которых истек и которые не имеют права на въезд, проводится с должным уважением достоинства человека.

2. В случаях принудительного возвращения государства-члены учитывают любые убедительные гуманитарные причины, из-за которых возвращение может быть невозможным или необоснованным в конкретных случаях.

Статья 23

1. Государства-члены принимают необходимые меры в отношении условий проживания лиц, которые пользовались временной защитой и, как обоснованно ожидается, не могут путешествовать по состоянию здоровья, например, они столкнутся с серьезными негативными последствиями, если режим их обращения будет прерван. Они не подлежат высылке до тех пор, пока существует вышеуказанная ситуация.

2. Государства-члены могут разрешать семьям, в которых воспитываются несовершеннолетние дети, посещающие школу в государстве-члене, пользоваться льготами условий проживания, которые разрешают заинтересованным детям окончить текущий учебный период.

РАЗДЕЛ VI

Солидарность

Статья 24

Меры, предусмотренные настоящей Директивой, подпадают под содействие Европейского фонда беженцев, предусмотренного Решением 2000/596/ЕС, в соответствии с условиями, изложенными в этом Решении.

Статья 25

1. Государства-члены принимают лиц, имеющих право на временную защиту, в духе солидарности Сообщества. Они указывают количественно или в общих чертах возможности приема таких лиц. Эта информация излагается в Решении Совета, предусмотренного Статьей 5. После принятия такого Решения государства-члены могут указывать дополнительные возможности приема путем уведомления Совета и Комиссии. Эта информация незамедлительно передается в УВКБ ООН.

2. Заинтересованные государства-члены, действуя в сотрудничестве с компетентными международными организациями, обеспечивают, что правомочные лица, указанные в Решении Совета, предусмотренного Статьей 5, которые еще не прибыли в Сообщество, выразили свое желание относительно приема на их территории.

3. Если количество лиц, имеющих право на временную защиту вследствие внезапного и массового притока, превышает возможности приема, предусмотренные пунктом 1, Совет в срочном порядке рассматривает ситуацию и принимает необходимые меры, включая рекомендации о дополнительной поддержке для государств-членов, интересы которых затронуты.

Статья 26

1. В период предоставления временной защиты государства-члены сотрудничают друг с другом в отношении изменения места проживания лиц, пользующихся временной защитой, с одного государства-члена в другое при условии согласия заинтересованных лиц на такое перемещение.

2. Государство-член сообщает о запросах на перемещение другим государствам-членам и уведомляет Комиссию и УВКБ ООН. Государства-члены информируют запрашивающее государство-член о своих возможностях приема перемещенных лиц.

3. Государство-член по запросу другого государства-члена предоставляет информацию, предусмотренную Приложением II, о лице, пользующимся временной защитой, которая необходима для решения дела в соответствии с этой Статьей.

4. При перемещении из одного государства-члена в другое разрешение на проживание в государстве-члене, территорию которого такое лицо покидает, теряет силу, и прекращаются обязательства временной защиты в отношении заинтересованных лиц в государстве-члене, территорию которого такое лицо покидает. Новое принимающее государство-член предоставляет временную защиту заинтересованным лицам.

5. Государства-члены выдают разрешение, образец которого приведен в Приложении I, для перемещения лиц, пользующихся временной защитой, между государствами-членами.

РАЗДЕЛ VII

Административное сотрудничество

Статья 27

1. В целях административного сотрудничества, необходимого для введения временной защиты, каждое государство-член назначает контактное лицо по стране, чей адрес сообщают каждому государству-члену и Комиссии. Государства-члены совместно с Комиссией принимают все целесообразные меры по установлению непосредственного сотрудничества и обмена информацией между компетентными властями.

2. Государства-члены регулярно и как можно быстрее сообщают данные о количестве лиц, пользующихся временной защитой, а также полную информацию о национальных законах, положениях и административных постановлениях в отношении предоставления временной защиты.

РАЗДЕЛ VIII

Специальные положения

Статья 28

1. Государства-члены могут исключать лицо из режима временной защиты в следующих случаях.

(а) Существуют серьезные причины полагать следующее:

(i) он/она совершил(а) преступление против мира, военное преступление или преступление против человечества, предусмотренные международными документами, принятыми в отношении указанных преступлений;

(ii) он/она совершил(а) серьезное неполитическое преступление за пределами принимающего государства-члена до ее/его въезда в государство-член в качестве лица, которое пользуется временной защитой. Тяжесть ожидаемого преследования определяется характером уголовного преступления, в котором подозревается заинтересованное лицо. Особо тяжкие деяния, даже если они совершены якобы по политическим причинам, могут классифицироваться как тяжкие неполитические преступления. Это относится как к участникам преступления, так и к их подстрекателям;

(iii) он/она виновны в деяниях, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций.

(б) Существуют обоснованные причины считать его/ее лицом, угрожающим безопасности принимающего государства-члена или, будучи осужденным на основании окончательного решения за особо тяжкое преступление, лицом, представляющим угрозу обществу принимающего государства-члена.

2. Указанные в пункте 1 причины исключения основываются только на личном поведении заинтересованного лица. Решения или меры по исключению основываются на принципе пропорциональности.

РАЗДЕЛ IX

Заключительные положения

Статья 29

Лица, которым было отказано во временной защите или воссоединении семьи с государством-членом, имеют право возбудить дело в заинтересованном государстве-члене.

Статья 30

Государства-члены устанавливают штрафные санкции, применимые к нарушениям национальных норм, принятых в соответствии с настоящей Директивой, и принимают все необходимые меры для обеспечения их осуществления. Предусмотренные штрафы должны быть эффективными, пропорциональными и убедительными.

Статья 31

1. Не позднее чем через два года после даты, указанной в Статье 32, Комиссия сообщает Европейскому Парламенту и Совету о применении настоящей Директивы в государствах-членах и предлагает любые необходимые изменения. Государства-члены высылают Комиссии всю информацию, которая является целесообразной для составления этого отчета.

2. После представления отчета, указанного в пункте 1, Комиссия сообщает Европейскому Парламенту и Совету о применении настоящей Директивы в государствах-членах по меньшей мере каждые пять лет.

Статья 32

1. Государства-члены вводят в силу законы, постановления и административные положения, необходимые для соблюдения настоящей Директивы, не позднее 31 декабря 2002 г. Они незамедлительно уведомляют об этом Комиссию.

2. Меры, принимаемые государствами-членами, должны содержать ссылку на настоящую Директиву или сопровождаться такой ссылкой при их официальной публикации. Порядок указания такой ссылки определяется государствами-членами.

Статья 33

Настоящая Директива вступает в силу в день публикации в *Официальном бюллетене Европейских Сообществ*.

Статья 34

Директива предназначена государствам-членам в соответствии с Договором об образовании Европейского Сообщества.

Выполнено в г. Брюсселе, 20 июля 2001 г.

От имени Совета
Председательствующий
Й. Ванде Ланотт

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Образец разрешения для перемещения лиц, пользующихся временной защитой

РАЗРЕШЕНИЕ

Государство-член, которое выдает разрешение:

Учетный номер^(*):

Выдано в соответствии со Статьей 26 Директивы 2001/55/ЕС от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов при приеме таких лиц и несении последствий их приема.

Разрешение действительно только для перемещения из _____⁽¹⁾ в _____⁽²⁾.

Лицо, о котором идет речь, должно явиться в _____⁽³⁾ к _____⁽⁴⁾.

Выдано в: _____

ФАМИЛИЯ: _____

ИМЕНА: _____

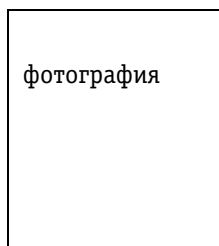
МЕСТО И ДАТА РОЖДЕНИЯ: _____

Для несовершеннолетних укажите фамилию взрослого, отвечающего за него: _____

ПОЛ: _____

ГРАЖДАНСТВО: _____

Дата выдачи: _____



ПЕЧАТЬ

Подпись бенефициария: _____ От имени компетентных органов: _____

Личность владельца разрешения установлена властями _____^{(5) (6)}.

Личность владельца разрешения не установлена _____

Настоящий документ выдан только в соответствии со Статьей 26 Директивы 2001/55/ЕС и ни в коем случае не является документом, который может приравниваться к проездному документу, разрешающему пересечение внешней границы, или удостоверению личности его владельца.

(* Учетный номер устанавливается страной, из которой осуществляется перемещение в другое государство-член.

- (1) Государство-член, из которого осуществляется перемещение.
- (2) Государство-член, в которое осуществляется перемещение.
- (3) Пункт, куда владельцу необходимо явиться по прибытии во второе государство-член.
- (4) Крайний срок, до которого владельцу необходимо явиться по прибытии во второе государство-член.
- (5) На основании следующих проездных документов и удостоверения личности, представленных властям.
- (6) На основании других документов, кроме проездного документа или удостоверения личности.

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Информация, указанная в Статьях 10, 15 и 26 Директивы, включает в необходимой степени один или несколько нижеуказанных документов или данных:

- a) личные данные о заинтересованном лице (фамилия, гражданство, дата и место рождения, семейное положение, семейные отношения);
- b) удостоверения личности и проездные документы заинтересованного лица;
- c) документы, подтверждающие семейные узы (свидетельство о браке, свидетельство о рождении, свидетельство об усыновлении);
- d) прочую информацию, необходимую для установления личности или семейных отношений;
- e) разрешения на проживание, визы или решения об отказе в выдаче разрешения на проживание заинтересованному лицу государством-членом, а также документы, лежащие в основе этих решений;
- f) заявления на предоставление разрешения на проживание и визы, поданные заинтересованным лицом и находящиеся на рассмотрении в государстве-члене, а также данные об этапе их обработки.

Государство-член, предоставляющее информацию, уведомляет запрашивающее государство-член обо всех изменениях информации.

* * *

БОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНАЯ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА УБЕЖИЩА: ЕДИНАЯ ПРОЦЕДУРА В КАЧЕСТВЕ СЛЕДУЮЩЕГО ШАГА

Уведомление Европейской Комиссии Совету и Европейскому Парламенту,
Брюссель, 15 июля 2004 г.

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 Европейской системы убежища будет завершен.

Завершение первого этапа законодательной программы в соответствии с Амстердамским договором требует от ЕС рассмотреть характеристики второго этапа Европейской 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 Европейской 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_shop_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, юрисконсульты, 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 вспомо-

гательную 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 Европейской 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), возможности 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 Ква-

лификационной 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 Общеευропейской 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, экономия 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, ко-

торое 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 Общеευропейской 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 них 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.

* * *