

Единство семьи



Совещание экспертов за круглым столом в Женеве
8–9 ноября 2001 года

Организовано Управлением Верховного комиссара
Организации Объединенных Наций по делам беженцев
и Аспирантурой международных исследований в Женеве

Краткие выводы: единство семьи

Во второй день участники Совещания экспертов за круглым столом в Женеве рассмотрели проблему единства семьи, опираясь на дискуссионный документ Кейт Джэстрем и Кэтлин Ньюленд, озаглавленный «Единство семьи и защита беженцев». Участникам были также представлены письменные документы судьи Кателейн Деклерк (Постоянный апелляционный трибунал Бельгии по делам беженцев), Нинетт Келли – практикующего юриста из Канады, д-ра Савитри Тейлора (Университет Ла-Троб, Виктория, Австралия) и Иммиграционно-правового центра по делам беженцев (Мельбурн, Австралия). Среди участников были 28 экспертов из 18 стран; они представляли правительства, НПО, научные круги, судебные органы и юристов. Дискуссией руководил профессор Чуланлонгкорнского университета (Таиланд) Витит Мунтарбхорн.

Излагаемые ниже краткие выводы не обязательно отражают личные взгляды каждого участника или мнение УВКБ ООН, но в целом отражают точки зрения, возникшие в ходе дискуссии.

ОБЩИЕ СООБРАЖЕНИЯ

1. Право на единство семьи – неотъемлемый элемент всеобщего признания семьи как основной ячейки общества, имеющей право на защиту и помощь. Это право закреплено в универсальных и региональных документах о правах человека и в международном гуманитарном праве; оно имеется у всех людей, независимо от их статуса. Поэтому оно действует и в ситуациях, связанных с беженцами. Малое меньшинство участников, признавая значение семьи, все же говорило о единстве семьи не как о праве, а как о принципе.
2. Право на единство семьи вытекает, в частности, из статьи 16 Всеобщей декларации прав человека 1948 года, статьи 8 Европейской конвенции 1950 года о защите прав человека и основных свобод, статьи 16 Европейской социальной хартии 1961 года, статей 17 и 23 Международного пакта 1966 года о гражданских и политических правах, статьи 10 Международного пакта 1966 года об экономических, социальных и культурных правах, статьи 17 Американской конвенции 1969 года о правах человека, статьи 74 Дополнительного протокола I к четвертой Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны, статьи 18 Африканской хартии прав человека и народов 1981 года, статей 9, 10 и 22 Конвенции 1989 года о правах ребенка и статей XXIII и XXV Африканской хартии прав и благополучия ребенка 1990 года.
3. Хотя в Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протоколе к ней 1967 года нет конкретного положения о единстве семьи, решительные формулировки

Рекомендации, содержащейся в Заключительном акте Конференции полномочных представителей, вновь подтверждают «существенное право» беженцев на единство семьи. Более того, право, касающееся беженцев, будучи динамичным сводом права, в своем развитии опирается на общие предмет и цель Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, а также на развитие смежных отраслей международного права, таких как международное право в области прав человека и практика его применения, а также международное гуманитарное право. Кроме того, обязательство государств принимать меры, обеспечивающие сохранение единства семей и их воссоединение, вновь подтверждается в Заключениях Исполнительного комитета № № 1, 9, 24, 84, 85 и 88.

4. Обязанность соблюдать право беженцев на единство семьи – одно из основных прав человека, действующее независимо от того, является ли страна участницей Конвенции 1951 года.
5. Для обеспечения единства семьи государства должны не только воздерживаться от действий, ведущих к разделению семей, но и принимать меры к сохранению единства семьи и воссоединению разлученных членов семьи. Отказ разрешить воссоединение семьи можно считать вмешательством в осуществление права на семейную жизнь или на единство семьи, особенно если у семьи нет реальной возможности воспользоваться этим правом в другом месте. Равным образом депортация или высылка могут представлять собой вмешательство в осуществление права на единство семьи, если они не оправданы в соответствии с международными нормами.
6. Право на единство семьи имеет особое значение в ситуации, связанной с беженцами – не в последнюю очередь потому, что служит главным средством защиты для отдельных членов семейной ячейки. Сохранение единства семей и содействие их воссоединению помогают обеспечить отдельным беженцам и их общинам физическую заботу, защиту, эмоциональное благополучие и экономическую поддержку. Защита, которую члены семьи могут обеспечить друг другу, многократно усиливает эффект от помощи извне. В принимающих странах единство семей облегчает беженцам самообеспечение и снижает социальные и экономические издержки в долгосрочной перспективе. Кроме того, реализация права на единство семьи путем воссоединения семей помогает сократить число беженцев, прибывающих без разрешения или стихийно, уменьшить связанные с этим опасности, а также сократить число ненужных ходатайств о предоставлении статуса беженца. Единство семьи может сделать более устойчивыми долговременные решения, предлагаемые беженцам (то есть добровольную репатриацию, интеграцию на месте или переселение).
7. Предмет и цель Конвенции 1951 года подразумевают, что предусмотренные ею права в принципе распространяются на членов семей беженцев. В некоторых странах об этом говорят как о производном статусе. Так, членам семьи беженца должно быть разрешено оставаться с ним в той же стране и пользоваться теми же правами. Кроме того, в связи с появлением информации о преследованиях, связанных с полом, и о причинении особых форм вреда детям каждый член семьи должен иметь возможность пройти отдельное собеседование, если того пожелает; при этом должны соблюдаться принципы конфиденциальности.
8. Международное право в области прав человека не дало четкого определения понятию «семья», хотя в данном вопросе формируется международная правоприменительная практика, служащая полезным руководством для толкования. Существование или отсутствие семьи – это, по сути дела, вопрос факта, который должен решаться в каждом конкретном случае и требует гибкого подхода, учитывающего культурные различия и факторы экономической и эмоциональной зависимости. Для целей воссоединения «семья» включает в себя, как абсолютный минимум, членов семьи-ядра (супругов и несовершеннолетних детей).

ВОССОЕДИНЕНИЕ СЕМЬИ

9. Обстоятельства, при которых беженцы покидают страны происхождения, часто ведут к разделению семей. Поэтому воссоединение семей часто бывает единственным способом обеспечить соблюдение права беженца на единство семьи. Обзор практики государств показывает, что за беженцами и их семьями, как правило, признается право на воссоединение, а практические трудности его реализации никоим образом не умаляют обязательств государства в данном вопросе.
10. Осуществление права на единство семьи путем воссоединения семей беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, имеет особое значение, поскольку они не могут вернуться в страну происхождения.
11. Просьбы о воссоединении семей должны рассматриваться позитивно, гуманно и оперативно, с особым вниманием к наилучшим интересам ребенка. Хотя считается нецелесообразным вводить формальное правило о допустимых сроках ожидания, для эффективного исполнения государствами своих обязательств необходимо, чтобы на национальном уровне добросовестно принимались все разумные меры. В этой связи государства должны стремиться воссоединить семьи беженцев как можно скорее и в любом случае – без необоснованных задержек. Когда дело касается разлученных с семьями и несопровождаемых детей, следует применять ускоренные процедуры, а возраст детей для целей воссоединения семьи определять по состоянию на момент получения статуса основным членом семьи, а не на момент одобрения ходатайства о воссоединении.
12. Требование о документальном подтверждении родственных связей для целей единства и воссоединения семьи должно быть реальным и соответствовать положению беженца и обстановке как в стране убежища, так и в стране происхождения. Нужно применять гибкий подход, поскольку слишком жесткие требования могут иметь неожиданные отрицательные последствия. Был приведен пример, когда строгие требования к документации создали в одной из принимающих стран рынок поддельных документов.

ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА

13. Что касается лиц, ищущих убежища, то поскольку решение об их правовом статусе пока не принято, определить, должны ли они пользоваться этим правом или какое государство несет ответственность за его реализацию, возможно, не удастся. Поэтому важно ускорить принятие решений, особенно в случаях, когда разделение семьи приводит к особым лишениям, вступают в действие «наилучшие интересы» ребенка или есть вероятность положительного решения об определении статуса. В любом случае подготовка к возможному воссоединению членов семьи в случае признания их беженцами должна начинаться на ранних стадиях рассмотрения ходатайства об убежище, к примеру путем указания всех членов семьи в бланке собеседования.

МАССОВЫЙ ПРИТОК

14. Право на единство семьи действует также в ситуациях массового притока и временной эвакуации. С оперативной точки зрения в таких ситуациях важно принять практические меры во избежание разделения семей и обеспечить их скорейшее воссоединение. В противном случае шансы на воссоединение уменьшаются с течением времени.

ДОБРОВОЛЬНАЯ РЕПАТРИАЦИЯ И РЕИНТЕГРАЦИЯ

15. Право на единство и воссоединение семьи также действует и особенно важно при добровольной репатриации и реинтеграции. Единая семейная ячейка лучше

способна вновь обосноваться в стране происхождения и вносить вклад в восстановление страны.