

**ECRE**

EUROPEAN COUNCIL  
ON REFUGEES AND EXILES

CONSEIL EUROPEEN  
SUR LES REFUGIES  
ET LES EXILES

***ПОЗИЦИЯ ЕКРЕ  
В ОТНОШЕНИИ  
ВОССОЕДИНЕНИЯ СЕМЕЙ  
БЕЖЕНЦЕВ***

***Июль 2000***



**ПОЗИЦИЯ ЕКРЕ  
В ОТНОШЕНИИ ВОССОЕДИНЕНИЯ СЕМЕЙ БЕЖЕНЦЕВ**

**Июль 2000**

**Содержание**

**Краткая информация**

**Основные выводы**

<b>Правовая основа</b>	пар. 1- 7
<b>Право на семейную жизнь</b>	пар. 8-10
<b>Семья</b>	пар. 11-13
<b>Целостность семьи во время процедуры предоставления убежища</b>	пар. 14-15
<b>Целостность семьи и ответственность государства при рассмотрении заявлений о предоставлении убежища</b>	пар. 16-18
<b>Целостность семьи и временная защита</b>	пар. 19-20
<b>Процедура воссоединения семьи</b>	пар. 21-26
<b>Принятие решения</b>	пар. 27-29
<b>Порядок обжалования</b>	пар. 30-31
<b>Продолжительность процедуры воссоединения семьи</b>	пар. 32
<b>Поиск, контакт и воссоединение</b>	пар. 33-35
<b>Приоритетные случаи</b>	пар. 36-38
<b>Документальное подтверждение семейных связей</b>	пар. 39-48
<b>Правовой статус членов семьи</b>	пар. 49-55
<b>Права членов семьи</b>	пар. 56-58



## **ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ**

1. Право на воссоединение семьи не должно ограничиваться лицами, признанными беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 г. (Конвенционные беженцы), но должно распространяться на всех, кому предоставляется дополнительная защита в связи с потребностью в защите международного сообщества.
2. Конвенционные беженцы и лица, находящиеся под дополнительной защитой, должны освобождаться от требований в осуществлении их права на воссоединение семьи, касающихся длительности пребывания, наличия работы, а также надлежащих жилищных условий и независимого дохода основного заявителя.
3. Право на воссоединение семьи не ограничивается близкими родственниками (родители и дети). Оно также распространяется на следующих лиц:
  - а) родственники по нисходящей линии лиц, состоящих в законном браке, не достигшие 21 года или находящиеся на иждивении основного заявителя;
  - б) родственники по восходящей линии, находящиеся на иждивении лиц, состоящих в законном браке;
  - в) партнеры, состоящие в длительном сожительстве, но не состоящие в законном браке или не могущие состоять в законном браке, и их родственники по нисходящей линии, не достигшие 21 года;
  - г) дети, являющиеся фактически членами семьи в силу усыновления, опеки или иного вида попечения, хотя и не являющиеся плодом законного брака или иного вида родственных связей;
  - д) однополые партнеры, состоящие в длительном сожительстве;
  - е) все родственники по восходящей или нисходящей линии, находящиеся на иждивении партнеров, состоящих в сожительстве;
  - ж) находящиеся на иждивении единокровных детей при наличии соображений гуманности; и
  - з) родственники, на иждивении которых находится основной заявитель по причине болезни, возраста, нетрудоспособности, или иным причинам.
4. Члены одной семьи имеют право находиться вместе в период процедуры предоставления убежища. Правительства должны содействовать воссоединению членов семей, вынужденных просить о предоставлении убежища в разных европейских странах. Они также должны взять на себя ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, если заявитель имеет близкие родственные отношения в стране, независимо от соображений, что другая страна может нести ответственность за предоставление защиты.
5. Необходимо соблюдать право на целостность семьи для лиц, находящихся под временной защитой. Это необходимо принимать во внимание в случае гуманитарной эвакуации, чтобы члены семьи не были разлучены друг с другом против своей воли. Условия предоставления

временной защиты не должны препятствовать незамедлительному воссоединению членов семьи, находящихся в разных принимающих государствах и/или в стране происхождения. Преимуществом в этом случае пользуются уязвимые лица, включая детей, стариков, лиц, имеющих физические или психические заболевания, и беременных женщин.

6. Каждое государство должно законодательно установить и выполнять процедуры справедливого и эффективного рассмотрения заявлений о воссоединении семьи. В центре внимания при этом должна быть целостность семьи.
7. Лицам, признанным беженцами в соответствии с Конвенцией, и лицам, находящимся под дополнительной защитой, необходимо незамедлительно предоставлять право на воссоединение семьи после определения их статуса. Подача заявления на воссоединение семьи ни в коем случае не должна служить причиной пересмотра статуса основного заявителя, как беженца, так и лица, находящегося под дополнительной защитой, на том основании, что практика признания в отношении соответствующей страны происхождения изменилась.
8. Воссоединение семьи должно происходить с возможно наименьшими задержками в пределах шестимесячного срока со времени подачи заявления. Заявления, поданные от имени или в отношении разлученных с родителями детей, должны иметь преимущество при рассмотрении в силу потенциального вреда, наносимого детям длительной разлукой с родителями.
9. Отсутствие документального подтверждения родственных связей не должно влечь за собой сомнение в достоверности заявления о воссоединении семьи или признание его мошенническим. Беженцы и лица, находящиеся под дополнительной защитой, освобождаются от обязанности предоставить документальное свидетельство, если таковое может быть получено только путем контакта с официальными органами страны происхождения.
10. Членам семьи лиц, признанных беженцами в соответствии с Конвенцией, и лиц, находящихся под дополнительной защитой, должна быть предоставлена возможность получить тот же правовой статус, что и у основного заявителя. Им также должны предоставляться те же социально-экономические и иные права, что и основному заявителю.

*Европейский совет по делам беженцев и изгнанников  
Июль 2000 г.*

## **КРАТКАЯ ИНФОРМАЦИЯ**

В настоящем документе Европейского комитета по делам беженцев и изгнанников (ECRE) представлена позиция его членов - более 65 неправительственных европейских организаций, предоставляющих помощь беженцам, касающиеся вопросов воссоединения семей беженцев и лиц, находящихся под дополнительной защитой.

ECRE считает, что присутствие семьи является важнейшим фактором, способствующим устройству беженцев и их интеграции в жизнь страны пребывания на длительный срок. Хотя имеется ряд международных, в частности, европейских правовых инструментов, обеспечивающих целостность и защиту семьи, правовых инструментов, обеспечивающих право въезжать и оставаться в конкретной стране с целью воссоединения семьи, не существует, за исключением «Конвенции о правах ребенка». В Европе существуют значительные различия между разными странами в отношении прав на воссоединение семьи, предоставляемых беженцам и лицам с другими защитными статусами, в определении понятия семьи и в отношении процедур, которые необходимо пройти заявителю для того, чтобы воссоединиться с членами семьи.

ECRE считает, что право на воссоединение семей не должно ограничиваться лицами, признанными беженцами в соответствии с Конвенцией 1951. Оно должно быть также распространено на всех лиц, которым предоставлена дополнительная защита в связи с потребностью в защите международного сообщества. Это право не должно быть ограничено требованиями, связанными с длительностью пребывания, наличия работы и надлежащих жилищных условий.

ECRE считает, что необходимо принять расширенное определение семьи, включающее отдаленных родственников или фактических членов семьи. Такая концепция должна учитывать различия в понятии «семья», которые в некоторых культурах могут включать лиц, живущих в семье, но не имеющих с ней кровного родства. ECRE подтверждает важность незамедлительного принятия решений о воссоединении семьи в течение шести месяцев со времени подачи соответствующего заявления.

Приоритетом в вопросах воссоединения семьи должны пользоваться дети ввиду потенциального ущерба, наносимого им длительной разлукой с родителями. Во всех случаях, прежде всего, должны оптимально учитываться «наилучшие интересы ребенка» – как при организации замещающего попечения, если родители не могут быть найдены, так и в случае желания воссоединиться с семьей после длительной разлуки детей с родителями.

ECRE предлагает, чтобы члены семей беженцев и лиц, которым предоставлена дополнительная защита, имели возможность получить тот же правовой статус, что и основной заявитель. Они также должны иметь возможность пользоваться теми же социальными и экономическими правами, включая доступ к рынку труда, возможность получить образование, жилье, социальное обеспечение и документы для свободного передвижения.

ECRE также дает ряд конкретных рекомендаций в отношении подхода к определению семьи, целостности семьи в процессе предоставления убежища, процедуры воссоединения семьи и ее длительности, нахождения членов семьи, приоритетных случаев, документального подтверждения семейных связей, юридического статуса и прав членов семьи и роли неправительственных организаций. Совет надеется, что данный документ будет содействовать разработке основных принципов воссоединения семей для европейских государств.

## Правовая основа

1. «Всеобщая декларация прав человека» дает определение семьи как «естественной и основной ячейки общества, имеющей право на защиту со стороны общества и государства».<sup>1</sup> Ряд других международных<sup>2</sup> и европейских правовых инструментов<sup>3</sup> также обеспечивают целостность и защиту семьи. Тем не менее, за исключением «Конвенции о правах ребенка»,<sup>4</sup> не существует международных или европейских правовых инструментов, обеспечивающих право въезжать и оставаться в конкретной стране с целью воссоединения семьи.
2. «Конвенция о статусе беженцев» 1951 г. не предусматривает права беженцев на целостность или воссоединение семьи.<sup>5</sup> Рекомендация В Заключительного Акта 1951 г. Конференции полномочных представителей ООН о статусе беженцев и апатридов включает рекомендацию правительствам «принять необходимые меры к защите семьи беженцев, с тем чтобы, в частности: 1) обеспечить сохранение единства семьи беженцев, в частности в тех случаях, когда глава семьи удовлетворяет условиям, требуемым для въезда в ту или иную страну; 2) обеспечить защиту несовершеннолетних беженцев и, в частности, не сопровождаемых взрослыми детей и девушек, особенно в связи с вопросами опеки и усыновления». Важность принципа воссоединения семьи подтверждена в ряде Заключений Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (UNHCR)<sup>6</sup> и в «Руководстве UNHCR по процедурам и критериям определения статуса беженца» («Руководство UNHCR»)<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Ст. 16 (3), Всеобщая декларация прав человека. Далее, в Ст. 12 говорится, что «никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь...»

<sup>2</sup> Ст. 17 и 23 (1), Международный пакт о гражданских и политических правах, Ст. 10 (1), Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Ст. 9-10, Конвенция ООН о правах ребенка.

<sup>3</sup> Ст. 8, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Также, Ст. 16, Европейская социальная хартия (право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту).

<sup>4</sup> Ст. 10 (1) гласит, что «заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом».

<sup>5</sup> Согласно Отчету Рабочей комиссии по делам беженцев и лиц без гражданства, «тот факт, что в Проекте Конвенции (Конвенция 1951 г.) ничего не говорится об этом, означает, что Комиссия посчитала, что в специальном положении нет необходимости и что правительства будут решать эти вопросы по своему усмотрению соответствии с международным правом».

<sup>6</sup> No 9 (XXVIII); No 15 (XXX), (e); No 24 (XXXII); No 22 (XXXII), B, II, (h) (i); No. 84 (XLVIII), (b), (i); и No 85 (XLIX), (u)-(x).

<sup>7</sup> Глава VI, пар. 181-188.

3. В европейских странах Ст. 8 «Европейской конвенции по правам человека» (ECHR) предусматривает, что «каждый имеет право на уважение его частной и семейной жизни».<sup>8</sup> Хотя до сих пор не было прецедентов применения в законном порядке Ст. 8 в отношении беженцев и очень мало случаев применения Ст. 8 к лицам с видом на жительство, выданным по гуманитарным соображениям,<sup>9</sup> ряд судебных решений по делам, связанным с применением ECHR, установил некоторые ограничения на дискреционные полномочия государственных органов в отношении контроля над въездом в страну.
4. Что касается Европейского сообщества, то Ст. 63(3)(a) Амстердамского договора (Amsterdam Treaty) предусматривает, что государства-участники будут принимать меры в отношении «условий въезда и пребывания, а также стандартных процедур по выдаче государствами-участниками долгосрочных виз и видов на жительство, в частности с целью воссоединения семьи». План действий 1998 г., как наилучшим образом провести в жизнь положения Амстердамского договора, устанавливающие область свободы, безопасности и справедливости, предусматривает проведение этой работы в числе мероприятий, намеченных к исполнению в течение пяти лет.
5. На заседании Европейского Совета в Тампере 15-16 октября 1999 г. была признана «необходимость сближения национальных законодательств в отношении условий предоставления разрешения на въезд и проживание лиц из стран третьего мира...» и выдвинуто требование «незамедлительно принять решения на основе предложений Комиссии».<sup>10</sup> В этой связи в декабре 1999 г. Европейская комиссия выдвинула Предложение о Директиве Совета в отношении права семьи на воссоединение.<sup>11</sup> ECRE подготовил подробный комментарий по поводу разработки такого Предложения.<sup>12</sup>
6. Право на защиту и соблюдение права на семейную жизнь включено в национальное законодательство нескольких европейских стран. Тем не менее, национальная правовая практика существенно различается в отношении уровня прав на воссоединение семьи, предоставляемых лицам, нуждающимся в защите мирового сообщества.<sup>13</sup> Хотя в большинстве европейских стран право на воссоединение семьи автоматически предоставляется лицам, признанным беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 г., лица, которым предоставлена дополнительная или иная защита, зачастую должны соответствовать целому ряду предварительных условий, перед тем как получить возможность воссоединиться с семьей,

---

<sup>8</sup> Ст. 8 применяется в случаях, когда отказ на въезд в страну может рассматриваться как нарушение права на семейную жизнь, если имеются препятствия для продолжения нормальной семейной жизни в любом другом месте, включая страну происхождения. (т.е. в случаях, подпадающих под действие Ст. 3 ЕКПЧ).

<sup>9</sup> Гюль против Правительства Нидерландов и Нсона против Правительства Нидерландов .

<sup>10</sup> Европейский Совет, встреча в Тампере, 15-16 октября 1999 г., Presidency Conclusions, III, par. 20.

<sup>11</sup> Предложение Европейской комиссии по поводу создания Директивы Совета, касающейся права на воссоединение семьи, Брюссель, 1.12.1999, COM(1999) 638 final, 1999/0258.

<sup>12</sup> Замечания ECRE по Предложению Европейской комиссии о директиве Совета по правам на воссоединение семьи, апрель 2000 г.

<sup>13</sup> Для подробного анализа, см. Исследование положений о воссоединении семей беженцев в странах Европейского Союза, проведенное ECRE, ноябрь 1999.



если вообще такая возможность будет им предоставлена. Такими условиями могут быть минимальный срок пребывания в стране, предоставившей убежище, наличие соответствующего жилья, минимальный доход и т.д.

7. Кроме того, между европейскими странами существуют различия в отношении определения семьи, правового статуса и уровня социальных и экономических прав, предоставляемых членам семьи, а также процедур, которые должен выполнить заявитель, чтобы воссоединиться с членами семьи.

### **Право на семейную жизнь**

8. Присутствие единой семьи является важнейшим фактором, способствующим устройству беженцев и их интеграции в жизнь страны долгосрочного убежища. По мнению Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, «семья имеет лучшие шансы успешно интегрироваться в новое окружение, чем одинокие беженцы. В этом отношении защита семьи отвечает интересам не только самих беженцев, но и государств».<sup>14</sup>
9. Право на воссоединение семьи не должно ограничиваться лицами, признанными беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 г., но должно распространяться на всех, кому предоставляется дополнительная защита в связи с потребностью в международной защите.<sup>15</sup>
10. Право на воссоединение семьи беженцев и лиц, находящихся под дополнительной защитой, не должно быть ограничено требованиями к заявителю, связанными с длительностью пребывания, наличия работы, надлежащих жилищных условий и независимого дохода.

### **Семья**

11. Право на воссоединение семьи не ограничивается близкими членами семьи.<sup>16</sup> Оно также распространяется на следующих лиц:
  - а) родственники по нисходящей линии лиц, состоящих в законном браке, не достигшие 21 года или находящиеся на иждивении основного заявителя;<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Записка UNHCR по проблемам защиты семьи, EC/49/SC/CRP.14, июнь 1999 г., пункт 16.

<sup>15</sup> В Резолюции по гармонизации форм защиты в дополнение к статусу беженца в странах Европейского Союза (февраль 1999 г.) Европейский парламент рекомендовал предоставлять дополнительную защиту следующим категориям лиц: «лицам, покинувшим свою страну и не имеющим возможности или желания вернуться в нее, поскольку их жизнь, безопасность или свобода находятся под угрозой в силу общей обстановки насилия, иностранной агрессии, внутренних конфликтов, массового нарушения прав человека и других обстоятельств, которые серьезно нарушают общественный порядок; и лиц, вынужденных покинуть страну и/или не желающих вернуться в нее в силу обоснованного опасения подвергнуться пыткам или бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию или нарушению других основных прав человека».

<sup>16</sup> Супруги или их потомки, не достигшие 18 лет.

<sup>17</sup> Согласно законодательству Европейского сообщества, граждане государств-членов Европейского Союза имеют право на воссоединение со своими потомками, не достигшими 21 года или находящимися на их иждивении, при переезде в другое государство-член ЕС, Постановление Совета (ЕЕС) No 1612/68 от 15.10.1968, OJ L 257 от 19/10/68, Директива Совета 68/360/ЕЕС от 15.10.1968, OJ L 257 от 19.10.68, Директива Совета 73/148/ЕЕС от 21.5. 1973, OJ L 172 от 28.6.73.

б) родственники по восходящей линии, находящиеся на иждивении лиц, состоящих в законном браке;<sup>18</sup>  
в) партнеры, состоящие в длительном сожительстве, но не состоящие в законном браке или не могущие состоять в законном браке<sup>19</sup>, и их родственники по нисходящей линии, не достигшие 21 года;<sup>20</sup>  
г) дети, являющиеся фактически членами семьи в силу усыновления, опеки или иного вида попечения, хотя и не являющиеся плодом законного брака или иного вида родственных связей;  
д) однополые партнеры, состоящие в длительном сожительстве;<sup>21</sup>  
е) все родственники по восходящей или нисходящей линии, находящиеся на иждивении партнеров, состоящих в сожительстве;  
ж) находящиеся на иждивении единокровные дети при наличии соображений гуманности; и  
з) родственники, на иждивении которых находится основной заявитель по причине болезни, возраста, нетрудоспособности, или иным причинам. При этом должна рассматриваться как финансовая, так и психологическая или культурная зависимость.<sup>22</sup>

12. Необходимо принять во внимание различия в понятии «семья» и «семейная жизнь», которые в некоторых странах могут включать родственников и членов семьи, с которыми отсутствует кровное родство.

В случае разлученных несовершеннолетних детей, чьи родители, возможно, умерли или не могут быть найдены, политика европейских государств должна соответствовать наилучшим интересам ребенка и обеспечивать воссоединение с родственниками, которые могут заменить родителей,<sup>23</sup> и/или с их прежними привычными или законными опекунами и попечителями.

13. Право на воссоединение с семьей должно, по крайней мере, распространяться на жениха/невесту лица, признанного беженцем в соответствии с Конвенцией или находящегося под дополнительной защитой, если эти отношения предшествовали отъезду основного заявителя из его/ее страны происхождения. Во всех других случаях доступ в страну для создания семьи должен предоставляться в соответствии с национальным

<sup>18</sup> Постановление Совета (ЕЕС) No 1612/68.

<sup>19</sup> По иным причинам, чем кровное родство.

<sup>20</sup> При толковании Ст. 8 Европейская комиссия по правам человека вынесла заключение, что защита права на семейную жизнь касается семейной жизни *de facto* и не ограничивается семейной жизнью *de jure*, Дело Маркс, Судебное решение от 15 июня 1979 г., Серия А No. 31,21.

<sup>21</sup> Хотя Европейская комиссия по правам человека не распространила понятие семейной жизни на гомосексуальные связи, она подтвердила, что уважение такой связи соблюдается в пределах, предусмотренных Ст. 8, ECHR, DR32/220.

<sup>22</sup> Верховный комиссар ООН по делам беженцев призывает к «прагматизму и гибкости, помимо учета культурных аспектов, при определении членов семей беженцев», Записка Постоянного комитета ЕХСОМ по вопросам защиты семьи, EC/49/SC/CRP.14, июнь 1999 г. Далее, параграф 185 Инструкций Верховного комиссара ООН по делам беженцев предусматривает, чтобы «принцип целостности семьи применялся в интересах иждивенцев, а не против них».

<sup>23</sup> В деле «Х против Швейцарии» Европейская комиссия по правам человека признала, что в случае, когда бабушка в основном занималась воспитанием своего внука, она разделяла с ним семейную жизнь, поэтому подлежит защите в соответствии со ст. 8 Европейской Конвенции о правах человека, Ходатайство No. 8924/80 DR24.

законодательством, применяющимся к гражданам страны, предоставившей убежище.

### **Целостность семьи во время процедуры предоставления убежища**

14. Члены одной семьи имеют право находиться вместе в период процедуры предоставления убежища. Правительства должны содействовать воссоединению членов семей, вынужденных просить о предоставлении убежища в разных европейских странах. Они также должны взять на себя ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища, если заявитель имеет близкие родственные отношения в стране, независимо от соображений, что другая страна может нести ответственность за предоставление защиты.<sup>24</sup>
15. ECRE рекомендует Совету Европы принять соглашение о взаимной передаче ответственности в отношении лиц, ищущих убежище в государствах-членах, в интересах воссоединения семей.

### **Целостность семьи и ответственность государства при рассмотрении заявлений о предоставлении убежища**<sup>25</sup>

16. В соответствии со ст. 63(1)(a) Амстердамского договора о «критериях и методах определения, какое из государств-членов несет ответственность за рассмотрение заявлений о предоставлении убежища», государства должны выработать четкие критерии распределения ответственности при рассмотрении заявлений о предоставлении убежища с целью сохранения целостности семьи.
17. Государства-члены должны действовать незамедлительно при передаче или принятии на себя ответственности при рассмотрении заявлений о предоставлении убежища от членов семей лиц, имеющих статус беженца в соответствии с Конвенцией или находящихся под дополнительной защитой. В любом случае необходимо получение согласия лиц, подающих заявление о предоставлении убежища.<sup>26</sup>
18. Даже при отсутствии требования рассматривать заявления о предоставлении убежища на основе критериев распределения ответственности, государства должны рассматривать с точки зрения сохранения целостности семьи заявления, поданные членом(ами) семьи

---

<sup>24</sup> Ст. 31 (1) Конвенции 1951 г. дает некоторое обоснование этого положения, поскольку в нем предусмотрено условие, что беженцы прибывают «непосредственно из территории, где их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1» до применения специального положения. Понятие «безопасной третьей страны» все больше используется государствами для отказа заявителям в предоставлении убежища на том основании, что они уже получают или могут получить защиту в другой стране.

<sup>25</sup> См. также, Позиция ECRE в отношении применения Дублинской конвенции в свете уроков, извлеченных из практики применения Шенгенской конвенции., декабрь 1997, параграфы 24-34.

<sup>26</sup> ЕХСОМ «Заключение No. 15 (XXX)-1979 г.: Беженцы, не имеющие страны убежища, рекомендует «максимально учитывать намерения лица, ищущего убежище, в отношении страны, в которой он хочет получить убежище».

проживающего в этом государстве Конвенционного беженца или лица, находящегося под дополнительной защитой. Аналогичным образом, они обязаны рассматривать, по просьбе другого государства, заявления о предоставлении убежища, поданные членом(ами) семьи Конвенционного беженца или лица, находящегося под дополнительной защитой, в их странах. В таких случаях необходимо обращаться к расширенному определению члена семьи, приведенному в параграфе 11.

### **Целостность семьи и временная защита<sup>27</sup>**

19. Необходимо соблюдать право на целостность семьи лиц, находящихся под временной защитой.<sup>28</sup> Это необходимо принимать во внимание в случае гуманитарной эвакуации, чтобы члены семьи не были разлучены друг с другом против своей воли.<sup>29</sup> Условия предоставления временной защиты не должны препятствовать скорейшему воссоединению членов семьи, находящихся в разных принимающих государствах и/или в стране происхождения. Преимуществом в этом случае пользуются уязвимые лица, включая разлученных детей, стариков, лиц, имеющих физические или психические заболевания, и беременных женщин.
20. ЕСРЕ призывает европейские государства позитивно рассматривать все заявления об обменах между странами, которые помогали бы тем лицам, которые в силу родственных связей желают переехать из одной принимающей страны в другую.

### **Процедура воссоединения семьи**

21. Каждое государство должно законодательно принять и имплементировать порядок справедливого и эффективного рассмотрения заявлений о воссоединении семьи. В центре внимания при этом должна быть целостность семьи.
22. Лицам, признанным беженцами в соответствии с Конвенцией, и лицам, находящимся под дополнительной защитой, должно незамедлительно предоставляться право на воссоединение семьи после определения их статуса. Подача заявления о воссоединении семьи ни в коем случае не должна служить причиной пересмотра статуса основного заявителя, признанного беженцем или находящегося под дополнительной защитой, на том основании, что практика признания в отношении соответствующей страны происхождения могла измениться. В случае с лицами, признанными беженцами в соответствии с Конвенцией, их статус может быть пересмотрен

---

<sup>27</sup> См. также Позиция ЕСРЕ в отношении временной защиты в контексте необходимости дополнительного определения беженца, март 1997 г.

<sup>28</sup> ЕХСОМ, Заключение No.22 (XXXII): Защита лиц, ищущих убежище, в ситуациях их массового притока, 1981.

<sup>29</sup> Совет Европы, Заключение по итогам внеочередного совещания о ситуации в Косово Рабочего комитета экспертов по юридическим аспектам предоставления убежища, Беженцы и лица без гражданства (CANAR), апрель 1999 г.

только в рамках, установленных Конвенцией 1951 г. о статусе беженца и Руководством UNHCR.<sup>30</sup>

23. Рассмотрение заявлений о воссоединении семьи и принятие решений по ним осуществляется квалифицированными сотрудниками или специализированным государственным органом, которые обладают необходимыми знаниями и опытом в вопросах беженцев, чтобы правильно оценить факты и обстоятельства, касающиеся заявления на воссоединение семьи. Такие знания должны включать понимание культурных и гендерных аспектов понятия «семья» в каждом отдельном случае.
24. Государственные органы должны информировать беженцев и лиц, находящихся под дополнительной защитой, об их правах на воссоединение семьи и о существующей процедуре, через которую они должны пройти. Основной заявитель на воссоединение семьи должен постоянно получать информацию в течение всей процедуры. При необходимости информация должна предоставляться на родном языке заявителя.
25. Претендент на воссоединение семьи должен иметь доступ к независимой и бесплатной юридической помощи, а так же вести дела через своего представителя.
26. Детям, разлученным с семьей, информация должна предоставляться в доступной форме и с учетом их возраста. Она также должна предоставляться опекуну/попечителю ребенка, а также его юридическому консультанту.

### **Принятие решения**

27. Решение по заявлению о воссоединении семьи должно предоставляться просителю в письменной форме на понятном ему/ей языке, а также его/ее юридическому консультанту.
28. Отрицательное решение должно содержать четкое и полное разъяснение причин отказа в удовлетворении заявления и доказательства, на основе которых такое решение было принято. В нем также должна содержаться информация о праве основного заявителя на подачу жалобы, соответствующих сроках подачи жалобы и условиях процедуры обжалования.
29. Когда решение касается ребенка, то он должен быть информирован о нем с учетом возраста и уровня развития. Информирование должно производиться таким образом, чтобы не травмировать ребенка, и обязательно в присутствии опекуна/попечителя ребенка,<sup>31</sup> а также его юридического консультанта.

---

<sup>30</sup> Руководство UNHCR, Глава III, Условия прекращения, UNHCR EХСОМ Замечание об условиях прекращения, 1997 г. и Ст. 1 С, Конвенции о статусе беженца.

<sup>31</sup> См. также Позиция ЕСРЕ в отношении детей беженцев, ноябрь 1996 г., стр. 25-27.

## **Порядок обжалования**

30. В случае отрицательного решения в отношении воссоединения семьи основной заявитель должен иметь право и возможность обжаловать это решение в судебном порядке. В случае отрицательного решения по жалобе заявитель должен иметь доступ к последнему пересмотру решения независимым органом компетентных экспертов, ответственных за вынесение рекомендаций, исходя из соображений гуманности и/или иных соображений.
31. Любой заявитель должен иметь право на квалифицированную и независимую юридическую помощь при подготовке к слушанию жалобы, а также право вести дела через своего представителя перед органом, в который подана жалоба. Юридическая помощь и право на ведение дел через представителя должно предоставляться государством бесплатно, если того требует финансовое положение основного заявителя на воссоединение семьи.

## **Продолжительность процедуры воссоединения семьи**

32. Воссоединение семьи должно происходить с возможно наименьшими задержками в пределах шестимесячного срока со времени подачи заявления. Заявления, поданные от имени или в отношении разлученных с родителями детей, должны иметь преимущество при рассмотрении в силу потенциального вреда, наносимого детям длительной разлукой с родителями.

## **Поиск, контакт и воссоединение**

33. Государства должны всемерно способствовать скорейшему воссоединению разлученных членов семей и активно содействовать работе гуманитарных организаций, занимающихся этими проблемами.<sup>32</sup> Они должны тесно сотрудничать с компетентными межгосударственными и неправительственными организациями, в особенности с Верховным комиссаром по делам беженцев, Международным комитетом Красного Креста, Международной федерацией обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, а также национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца.
34. Для содействия свободе передвижения ЕСРЕ рекомендует государствам незамедлительно выдавать визы и другие проездные документы беженцам и лицам, находящимся под дополнительной защитой, которые не имеют доступа к получению документов, выдающихся страной происхождения. Такие документы должны выдаваться бесплатно.

---

<sup>32</sup> Ст. 74 Дополнительного Протокола к Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I I) от 8 июня 1977 г.

35. Поскольку расходы на проезд в страну убежища представляют собой существенное финансовое бремя для семей, компетентные государственные органы должны взять на себя ответственность за оказание финансовой помощи в форме одноразовой безвозмездной финансовой помощи беженцам и лицам, находящимся под дополнительной защитой, при отсутствии или ограниченности у них финансовых средств.

### Приоритетные случаи

36. Исходя из «наилучших интересов ребенка»,<sup>33</sup> детям, разлученным с родителями, должен предоставляться в стране убежища такой статус, который обеспечит им воссоединение с родителями при первой возможности.<sup>34</sup> Необходимо предпринять все возможные меры для установления местонахождения и изучения положения родителей. Государства должны обеспечить надлежащее промежуточное попечение в соответствии с положениями Конвенции ООН о правах ребенка.<sup>35</sup> Если не удастся установить местонахождение родителей, то ребенку должно быть предоставлено замещающее семью попечение.<sup>36</sup>
37. Также необходимо руководствоваться «наилучшими правами ребенка» в случае желания воссоединиться с семьей после длительной разлуки детей с родителями.<sup>37</sup> В данном случае ЕСРЕ подчеркивает необходимость того, чтобы независимая организация изучила положение семьи и ее способность заботиться о ребенке до воссоединения с семьей. Ни в коем случае не должна приниматься презумпция разрыва семейных связей из-за длительной разлуки.<sup>38</sup>
38. Заявления о воссоединении семьи от лиц, подвергнувшихся пыткам или получивших физические травмы, должны рассматриваться в первоочередном порядке ввиду необходимости для них специального лечения. Также в первоочередном порядке должны рассматриваться заявления от беременных женщин.

### Документальное подтверждение семейных связей

---

<sup>33</sup> Ст. 3, 1, Конвенция ООН о правах ребенка. Для ознакомления с рекомендациями см. [Позиция ЕСРЕ в отношении детей беженцев](#).

<sup>34</sup> Ст. 10, 1 Конвенции о правах ребенка предусматривает, что «заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом». Ст. 22.2 предусматривает всемерное содействие «усилиям Организации Объединенных Наций и других компетентных... организаций... по поиску родителей или других членов семьи любого ребенка-беженца по получению информации, необходимой для воссоединения ребенка с семьей».

<sup>35</sup> Ст. 20 & 22 Конвенции ООН о правах ребенка, 1989.

<sup>36</sup> В пар. 6 Преамбулы Конвенции о правах ребенка утверждается, что «для полного и гармоничного развития его или ее личности ребенок должен расти в семейном окружении...»

<sup>37</sup> UNHCR «Руководство для чрезвычайных ситуаций», 1982 г.: «необходимо всемерно содействовать тому, чтобы ребенок находился у одних и тех же приемных родителей, до того как будут найдены кровные родители. Затем ребенку необходимо предоставить время на то, чтобы привыкнуть к его/ее кровным родителям(ю)... Если период разлуки измеряется несколькими годами, то может оказаться, что интересы ребенка будут лучше соблюдены, если ребенок останется в приемной семье».

<sup>38</sup> Гюль против Швейцарии и Мустахим против Бельгии, Европейская конвенция о правах человека.

39. Отсутствие документального подтверждения родственных связей не должно влечь за собой сомнение в достоверности заявления о воссоединении семьи или признание его мошенническим.<sup>39</sup> Беженцы и лица, находящиеся под дополнительной защитой, должны освобождаться от обязанности предоставить документальное свидетельство, если такое может быть получено только путем контакта с официальными органами страны происхождения.
40. Компетентные органы должны стремиться установить возможные семейные связи с помощью информации, содержащейся в заявлении о воссоединении семьи и в сопутствующей документации. Если это невозможно, компетентные органы должны провести с основным заявителем и/или членами семьи беседу с единственной целью установить семейные связи и определить членов семьи. Результаты такой беседы ни в коем случае не должны использоваться как основание для пересмотра статуса беженца основного заявителя.
41. Все сомнения должны трактоваться в пользу заявителей, если они могут дать правдоподобное описание семейных отношений, которое соответствует информации, предоставленной другими членами семьи, и если существует разумное объяснение отсутствия документов с учетом имеющейся информации о стране, условиях бегства из страны происхождения и рисков, связанных с установлением контакта с властями страны происхождения.
42. Столкнувшись с противоречиями в рассказах членов семьи, сотрудник, ведущий беседу, должен позволить заявителю дать им объяснение. Если при этом противоречия остаются, то может возникнуть необходимость в дополнительной беседе. При принятии решения необходимо принимать во внимание то, что противоречивые или нечеткие заявления могут объясняться последствиями пыток или травм, а также медицинскими или иными причинами, связанными с потерей памяти.
43. При необходимости проведения генетической экспертизы она должна использоваться как крайнее средство проверки достоверности семейных связей в случаях, когда сомнения настолько велики, что в противном случае может быть отказано в просьбе о воссоединении семьи, или когда заявители сами просят о проведении такой экспертизы вместо беседы. Необходимо также учитывать ограниченность такой экспертизы ввиду культурных различий в определении понятия «семья», которые в некоторых странах могут включать таких членов семьи, с которыми у остальных членов нет биологического родства.
44. Генетическая экспертиза может проводиться только после того, как заявитель и члены его семьи были полностью проинформированы о причинах ее проведения, и все они дали на это свое полное согласие. Отказ участвовать в генетической экспертизе или ее отрицательный результат не

---

<sup>39</sup> ЕХСОМ Заключение No. 24, пар. 6.



могут быть использованы в качестве *единственной* причины для отказа в удовлетворении заявления на воссоединение семьи.

45. Расходы на проведение генетической экспертизы должна нести компетентная организация, если ее проведения требует страна пребывания основного заявителя. Результаты экспертизы должны использоваться только для целей воссоединения семьи и должны быть уничтожены сразу после принятия решения.
46. Возрастная экспертиза должна применяться *только* в качестве крайнего средства, если исчерпаны все остальные средства установления права на воссоединение семьи в силу возраста. В этих случаях необходимо учитывать существенную научную ограниченность этого метода, которая обычно делает его непригодным для использования в целях, связанных с воссоединением семьи.<sup>40</sup>
47. При признании необходимости независимой медицинской экспертизы для установления возраста она проводится опытным педиатром с согласия ребенка и родителей. При этом должны учитываться не только уровень физического и психологического развития ребенка, но также колебания этих показателей под влиянием культурных и этнических факторов.<sup>41</sup>
48. Государственные меры по борьбе и предотвращению мошенничества в вопросах воссоединения семьи должны соответствовать преследуемым при этом целям. Они не должны быть препятствием для целостности семьи.

### **Правовой статус членов семьи**

49. Членам семей лиц, признанных беженцами в соответствии с Конвенцией, и лиц, находящихся под дополнительной защитой, должна быть предоставлена возможность получить тот же правовой статус, что и у основного заявителя.<sup>42</sup>
50. Государство должно выдавать вид на жительство, предоставляющее те же права членам семьи, что и основному заявителю, если предоставление официального статуса беженца нежелательно или несовместимо с индивидуальным правовым статусом члена(ов) семьи лица, имеющего статус беженца в соответствии с Конвенцией.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> В ряде стран достоверность результатов таких экспертиз не настолько высока, чтобы точно определить возраст человека. Например, при использовании метода Минсера (определение возраста зубов мудрости) финскими медиками, разброс оценок составил 3,1 лет, а при использовании атласа костей Грейлих-Пайла он достигал 4 лет. Существенные ограничения имеет и так называемый «ключичный тест», используемый в некоторых странах.

<sup>41</sup> См. также пар. 9-10 Позиция ЕСРЕ в отношении детей беженцев.

<sup>42</sup> В отношении лиц, признанных беженцами в соответствии с Конвенцией, см. ЕХСОМ Заключение No. 24, пар. 8. Также см. Руководство UNHCR по процедурам и критериям определения статуса беженца, пар. 184.

<sup>43</sup> Руководство UNHCR, пар.184. Причиной несовместимости может быть то, что «член семьи беженца может иметь гражданство страны убежища или любой другой страны и может пользоваться защитой этой страны».

51. Члены семьи лица, находящегося под дополнительной защитой, должны иметь возможность пройти процедуру предоставления убежища и получить статус беженца, если они «могут привести соответствующие причины для своего самостоятельного обращения за получением статуса беженца в соответствии с Конвенцией 1951».<sup>44</sup>
52. В случае развода или смерти беженца члены его семьи должны иметь право сохранить статус беженца, за исключением случаев, указанных в пар. 187 Руководства UNHCR.<sup>45</sup>
53. В случае развода или разлуки, члены семьи лица, находящегося под дополнительной защитой, должны иметь право на обращение и получение какой-либо отдельного статуса на проживание в стране в течение одного года с момента въезда в страну.
54. Независимый правовой статус должен автоматически даваться членам семьи лиц с дополнительной защитой в случае смерти основного заявителя, а также членам семьи, ставшим жертвами насилия в семье или столкнувшимся с особыми обстоятельствами гуманитарного характера в стране убежища. Члены семьи основного заявителя, которому грозит высылка за уголовные правонарушения, также должны иметь возможность получить независимый статус, если они не принимали участия в криминальной деятельности и хотят жить отдельно от основного заявителя.
55. Члены семьи, которые прожили в стране максимальный срок – три года, также должны иметь право на получение независимого статуса.

### **Права членов семьи**

56. Члены семьи лиц, признанных беженцами в соответствии с Конвенцией, и лиц, находящихся под дополнительной защитой, должны иметь возможность получить те же социально-экономические и иные права, что и основной заявитель.<sup>46</sup>
57. После воссоединения члены семьи должны иметь доступ к рынку труда, возможность получить образование, жилье, социальное обеспечение и документы для свободного передвижения.
58. Они также должны по прибытии в страну иметь полный доступ к службам интеграции или соответствующим интеграционным возможностям.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Руководство UNHCR, пар. 185.

<sup>45</sup> Пар. 187 предусматривает, что «лица, находящиеся на попечении и не являющиеся беженцами, сохраняют статус беженцев, если только они не подпадут под действие положения о прекращении статуса или у них нет других мотивов, кроме личного желания, для сохранения статуса, или они больше не желают считаться беженцами».

<sup>46</sup> ЕХСОМ Заключение No. 24, пар. 8. См. также Заключение Европейского Совета в Тампере, предусматривающие, что «более энергичная интеграционная политика должна быть нацелена на предоставление (уроженцам стран третьего мира) прав и обязанностей, аналогичных правам и обязанностям граждан Европейского Союза. Они также должны способствовать недискриминационным отношениям в экономической, социальной и культурной жизни...».

<sup>47</sup> См. также Позиция ЕСРЕ в отношении интеграции беженцев в Европе, сентябрь 1999 г.

## **Роль неправительственных организаций**

59. Неправительственные организации должны играть ключевую роль в том, чтобы европейские государства использовали гибкий и гуманный подход к своим обязательствам по отношению к воссоединению семей беженцев.
60. Они должны играть роль центров информации и обращения за бесплатной юридической помощью, а также, при содействии обществ Красного Креста, оказывать помощь в поиске и установлении и/или поддержании контактов с членами семьи. При отсутствии финансовой помощи со стороны государства для покрытия транспортных расходов с целью воссоединения семьи, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международный комитет Красного Креста, через национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, совместно с неправительственными организациями должны находить возможность привлекать необходимые средства и организовать фонд средств для оплаты поездок членов семей беженцев с целью воссоединения семьи.
61. ECRE рекомендует неправительственным организациям, включая объединения беженцев и мигрантов, внедрять новые или использовать существующие консультационные и посреднические службы с целью поддержать вновь воссоединившиеся семьи. Такие службы должны осуществлять консультации, посредничество и разрешение конфликтов, связанных с длительной разлукой членов семьи или проблемами культурной адаптации. Особая поддержка и профессиональная помощь должна оказываться жертвам пыток и людям, получившим травмы, а также членам их семей.

*Июль 2000*

### **Секретариат ECRE**

Clifton Centre, Unit 22  
110 Clifton Street  
London EC2A 4HT  
UNITED KINGDOM  
Tel: + 44 (0) 20 171 7729 5152  
Fax: + 44 (0) 20 171 7729 5141  
E-mail: [ecre@ecre.org](mailto:ecre@ecre.org)

### **Штаб-квартира ECRE в Брюсселе**

72 rue de Commerce  
1040 Brussels  
BELGIUM  
Tel: + 32 (2) 514 5939  
Fax: + 32 (2) 514 5922  
E-mail: [eucre@ecre.be](mailto:eucre@ecre.be)

Web-site: <http://www.ecre.org>