



Записка о приостановлении действия решения относительно «группового прекращения статуса беженца» для отдельных лиц или групп на основании приобретенных прав на единство семьи¹

1. Введение

1. Цель настоящей Записки состоит в том, чтобы разъяснить, что в рамках международного права представляется возможным и может иногда быть целесообразным приостановить применение решения относительно прекращения статуса беженца для отдельных лиц или групп на основании приобретенного права на единство семьи.

2. В обычных обстоятельствах ожидается, что будут приняты меры для того, чтобы лица, имеющие приобретенные права на единство семьи, оставались и интегрировались в принимающее сообщество до принятия какого-либо решения относительно «группового прекращения действия статуса беженца», включая, например, доступ к правовому статусу, такому как получение вида на жительство, виз для сохранения единства семьи или гражданства. Исполнительный комитет УВКБ ООН Программы Верховного комиссара (Исполком) призвал государства рассмотреть «соответствующие меры, которые не сведут на нет сложившуюся ситуацию» для лиц, «от которых нельзя ожидать выезда из страны убежища в силу их длительного пребывания в ней, приведшего к установлению там прочных семейных, социальных и экономических связей»². Однако если такие меры не были согласованы или еще не были приняты на дату вступления в силу решения относительно «группового прекращения действия статуса беженца», приостановление прекращения действия такого статуса будет допускать, чтобы такие лица продолжали пользоваться защитой в качестве беженцев, включая защиту от принудительного возвращения (*refoulement*), до тех пор, пока такие меры не будут согласованы и/или не будут предприняты.

3. В статьях 1С(5) и (6) Конвенции 1951 года о статусе беженцев (Конвенция 1951 года) в положениях о «прекращении обстоятельств» или «группового прекращения действия статуса беженца» ничего не сказано в отношении процедур, которые должны применяться. Тем не менее в Рекомендациях УВКБ ООН относительно Прекращения действия статуса беженца отмечается, что:

Применение положений относительно прекращения статуса беженца в соответствии со статьей 1С(5) и 1С(6) не требует согласия или добровольных действий со стороны беженца. Прекращение статуса беженца влечет за собой прекращение действия прав, предоставленных в связи с таким статусом. Это может привести к возвращению данного лица в страну происхождения и, вместе с тем, к разрыву связей с семьей, окружением и работой в обществе, в которое беженец успел влиться. Таким образом, преждевременное и недостаточно обоснованное прекращение статуса беженца может повлечь за собой серьезные последствия. Из этого следует, что положения о прекращении должны толковаться ограничительно, а сама процедура применения группового прекращения действия статуса беженца должна быть справедливой, понятной и открытой³.

4. Хотя в Рекомендациях в отношении прекращения статуса беженца четко не упоминается возможность приостановить выполнение решения относительно прекращения статуса беженца – либо для всех (до определенного момента), либо относительно отдельных лиц или групп – в международном праве не содержится ничего такого, что могло бы помешать государству или УВКБ ООН не делать этого, особенно если приостановление соответствует основным правам, духу и цели Конвенции 1951 года.

¹ Также возможно, что действие решений о «частичном прекращении» может быть приостановлено в соответствии с положениями настоящей записки. Настоящая записка касается только того вопроса, возможно ли такое приостановление в рамках международного права; его осуществление в конкретных ситуациях потребует дальнейшего изучения, включая изучение национального правового поля. Кроме того, настоящая Записка ограничивается приостановлением действия решения относительно прекращения статуса беженца на основаниях, связанных с обеспечением единства семьи. Но могут быть и другие причины для обоснования приостановления, однако в этом документе они не рассматриваются.

² Исполнительный комитет, «Заключение № 69 (XLIII) – 1992 год: Прекращение действия статуса», п. (е), упомянутое в документе УВКБ ООН «Руководящие принципы международной защиты: Прекращение статуса беженца согласно статьям 1С(5) и (6) Конвенции 1951 года о статусе беженцев («Положения о прекращении»)), HCR/GIP/03/03, 10 февраля 2003 года, п. 22 (далее «Руководящие принципы о прекращении статуса беженца»).

³ УВКБ ООН, «Рекомендации в отношении прекращения статуса беженца», п. 7.

5. Термин «приостановление» предусматривает временное прекращение или приостановку. Это может быть временной приостановкой действия решения, мнения, судебного разбирательства, судебного решения или закона/устава⁴. Временное прекращение не изменяет, не аннулирует или не отменяет то, что уже было сделано. Оно просто приостанавливает учет времени, которое необходимо для выполнения определенного круга полномочий, выполнение которых приостановлено, чтобы в ожидании процесса обжалования был сохранен статус-кво⁵.

6. Административные законы в ряде стран предусматривают приостановку или прекращение действия административных решений, принятых с соблюдением принципов справедливости, законности, последовательности, рациональности, равенства, беспристрастности, пропорциональности, должной заботы⁶ и добросовестности⁷. В соответствии с этими принципами приостановление является процедурной мерой, применяемой во избежание ущерба для отдельных лиц или групп в соответствии с применимым административным решением. Эти принципы отражены в тексте данной Записки.

7. Поскольку намерение приостановить действие решения относительно группового прекращения статуса беженца направлено на сохранение прав беженцев, такое приостановление будет разрешено⁸. Если бы к беженцам были применены положения о прекращении действия статуса беженца, они подверглись бы риску серьезного нарушения своих прав на единство семьи, которые они приобрели в стране убежища. Приостановление действия решения относительно прекращения статуса беженца должно обеспечить то, чтобы «практика применения положений о прекращении статуса беженца осуществлялась в соответствии с целью долговременных решений»⁹.

2. Право на семейную жизнь или единство семьи

8. Право на единство семьи и семейную жизнь является составляющей всеобщего признания семьи как основной и естественной ячейки общества, которой необходимо предоставлять защиту и помощь¹⁰. Это право закреплено в международном праве в области прав человека и распространяется на всех людей, независимо от их статуса¹¹. При защите прав на семейную жизнь и единство семьи, особое внимание должно уделяться наилучшему обеспечению интересов ребенка. Государства обязаны обеспечивать, чтобы дети не были отделены от своих родителей против их воли, за исключением случаев, когда компетентные органы, при наличии судебного надзора, принимают решение о том, что это отвечает наилучшим интересам ребенка¹². Кроме того, детям-беженцам должна предоставляться особая защита и помощь¹³.

⁴ Например, в Юридическом словаре Блэка «приостановление выполнения обязательств по уставу» определено, как «временное прекращение его законности. Приостановление действия устава на ограниченный период времени рассчитано на прекращение его действия на определенный период времени, но оно не приводит к отмене его законности».

⁵ Там же.

⁶ Принцип «должной заботы», как правило, относится к требованию обеспечить, чтобы любые решения принимались на основе всех соответствующих фактов и обстоятельств.

⁷ Эти принципы содержатся в ряде международных и региональных документов по правам человека, таких как «Международный пакт о гражданских и политических правах» («МПГПП»), статья 14 (Процессуальные гарантии в гражданских и уголовных процессах); «Африканская хартия прав человека и народов» («АХПЧН»), статьи 7 (право на гласное рассмотрение дела) и 26 (независимость судов); «Американская конвенция о правах человека» («АКПЧ»), статьи 8 (право на справедливое судебное разбирательство) и 25 (право на эффективное средство правовой защиты); «Американская декларация прав и обязанностей человека» («АДПОЧ»), статьи XVIII (доступ к судам для обеспечения соблюдения законных прав), XXIV (право на подачу ходатайства) и XXVI (право на надлежащую правовую процедуру уголовного преследования); «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод» («ЕКПЧ») статья 6 (право на справедливое судебное разбирательство) и статья 13 (право на эффективное средство правовой защиты).

⁸ См. Исполнительный комитет, «Заключение № 69 (XLIII) – 1992 год: Прекращение действия статуса», п. (е). Хотя прекращение статуса беженца во всех случаях не подразумевает автоматическое возвращение в страну происхождения, в ряде судебных разбирательств было вынесено решение о том, что международное право в области прав человека может требовать, чтобы некоторых лиц не возвращали в их страны происхождения, если это будет нарушать их права на семейную жизнь.

⁹ УВКБ ООН, «Рекомендации в отношении прекращения статуса беженца», п. 6

¹⁰ См., например, Комитет ООН по правам человека, «Замечание общего порядка № 19: Статья 23 - Защита семьи, право на брак и равенство супругов», 27 июля 1990 г. См. также Заключительный акт Конференции полномочных представителей Организации Объединенных Наций по положению беженцев и лиц без гражданства, 25 июля 1951 года, Рекомендация В; Резюме выводов в отношении единства семьи, Глобальные консультации по международной защите, Круглый стол экспертов в Женеве, 8–9 ноября 2001 г.

¹¹ См., например, «Всеобщую декларацию прав человека», статья 16; МПГПП, статьи 17 и 23; «Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах», статья 10. См. также региональные документы, АХПЧН, статья 18; АКПЧ, статья 17; АДПОЧ, статьи V-VI; ЕКПЧ, статья 8.

¹² См. далее, «Конвенцию о правах ребенка» («КПР»), статьи 3, 8, 9 и 10; «Африканская хартия прав и благополучия ребёнка», статьи 18 и 19.

¹³ КПР, статья 22; «Африканская хартия прав и благополучия ребёнка», статья 23.

9. Хотя в международном праве не существует единого универсального определения понятия «семья», УВКБ ООН предпочитает определение, которое является более широким и гибким, а не формальным, в частности, для поддержки успешной интеграции семей беженцев в их новые общины. Таким образом, понятие «семья» включает в себя супруга/супругу и детей, находящихся на иждивении, но также может распространяться на обрученных лиц, тех, кто находится в традиционном браке, в гражданском браке и в однополном браке. Семья также включает других родственников за пределами нуклеарной семьи, которые являются зависимыми – социально, эмоционально или экономически – членами семьи беженцев¹⁴.

10. Права на семью, приобретенные в стране убежища, будут включать в себя права, связанные с браком, происхождением или рождением, если имеется связь с гражданином страны убежища, например, если он женат на гражданке/замужем за гражданином страны убежища и/или имеет детей, родившихся от отца или матери, являющегося/являющейся гражданином/гражданкой страны убежища, и/или является ребенком родителя, имеющего гражданство страны убежища.

3. Различие между приостановлением и частичным прекращением статуса беженца

11. Приостановление действия решения относительно «группового прекращения» статуса беженца отличается от «частичного прекращения», которое применялось в прошлом к определенным подгруппам. Что касается «частичного прекращения статуса беженца», то в Рекомендациях в отношении прекращения статуса беженца, в частности, предусматривается:

Конвенция 1951 года не предотвращает прекращение статуса беженца для определенных подгрупп среди общего количества беженцев из отдельной страны, например, для беженцев, которые скрываются от определенного режима, кроме тех, которые бегут после свержения этого режима¹⁵.

12. Подобно «групповому прекращению статуса беженца», «частичное прекращение» является оценкой того, что «обстоятельства, на основании которых он [или она] был признан [была признана] беженцем, более не существуют»¹⁶ для некоторых беженцев, но не для всех. Частичное прекращение статуса беженца признает, что групповое прекращение не подходит для определенных подгрупп, таких как отдельные этнические группы, группы, которые проявили определенную политическую преданность, или те, для которых общими являются дата отправки и события в стране происхождения. Эти лица сохраняют свой статус беженца.

13. Напротив, приостановление действия решения относительно «группового прекращения статуса беженца» принимает форму отрицательного судебного запрета. В отличие от «частичного прекращения», в приостановлении действия решения не указано, что оснований для «группового прекращения статуса беженца» не существует, а скорее, что для разрешения ситуации отдельных лиц или групп необходимы альтернативные долгосрочные решения. По этой причине также возможно приостановление действия решения о «частичном прекращении статуса беженца». Конкретные обстоятельства, о которых идет речь, относятся к правам на единство семьи, приобретенным в стране убежища.

4. Практический эффект приостановления действия решения относительно прекращения статуса беженца

14. Лица, имеющие приобретенные права на единство семьи без потребностей в международной защите, должны, как правило, получать возможности местной интеграции (как указано выше в пункте 2). В определенных ситуациях приостановление действия решения относительно прекращения статуса беженца может – в практическом плане – привести к уменьшению необходимости того, чтобы такие лица прибегали к применению отдельных положений об «освобождении от действия решения относительно прекращения статуса беженца» в статьях 1С(5) и (6) «исключительно» по причинам единства семьи, чего вряд ли будет достаточно, чтобы самим добиться применения к ним положения об освобождении от действия решения относительно прекращения статуса беженца. Основная цель приостановления действия решения относительно прекращения статуса беженца для лиц с приобретенными правами на единство семьи – это «выиграть время» для реализации других соответствующих решений.

¹⁴ УВКБ ООН, «Записка о воссоединении семьи», июль 1983 г.; УВКБ ООН, «Процедурные стандарты определения статуса беженцев в рамках мандата УВКБ ООН». См. также Комитет ООН по правам человека, «Замечание общего порядка № 16: Право на уважение конфиденциальности, семьи, дома и корреспонденции, а также защиту чести и репутации» (статья 17), 1988 год.

¹⁵ УВКБ ООН, «Рекомендации в отношении прекращения статуса беженца», п. 17.

¹⁶ Конвенция 1951 года, статья 1С(5) и (6).

15. Приостановление действия решений относительно прекращения статуса беженца не будет применимым ко всем случаям прекращения статуса беженца. Его не следует использовать для уклонения или отсрочки от выполнения обязательств по осуществлению «процедур освобождения от действия решения относительно прекращения статуса беженца». Лицам, к которым может быть применено приостановление действия решения относительно прекращения статуса беженца, не может быть отказано в возможности подать заявку на продолжение защиты как беженцам в соответствии с «процедурой освобождения от действия решения относительно прекращения статуса беженца». Это может быть уместным, если у них есть веские основания для сохранения своего статуса беженца¹⁷.

5. Юридический эффект приостановления действия решения относительно прекращения статуса беженца

16. Конвенция 1951 года предусматривает прекращение статуса беженца при определенных обстоятельствах, но государство не обязано этого делать; скорее, статья 1С устанавливает исключительные обстоятельства, при которых статус беженца может быть прекращен. Фактически Конвенция 1951 года поощряет в статье 34 ассимиляцию и натурализацию беженцев. Более того, поиск долгосрочных решений является общепринятым принципом международного законодательства о беженцах. Приостановление действия решения относительно группового прекращения статуса беженца в ожидании поиска долгосрочного решения для лиц, имеющих семейные связи, будет соответствовать статье 34, режиму в отношении беженцев в целом, а также международному праву в области прав человека. В заключительном акте Конференции полномочных представителей Конвенции 1951 года особо подчеркивалась важность прав на семейную жизнь и единство семьи.

17. Действие Конвенции 1951 года не приостанавливается в соответствии с международным правом в связи с приостановлением действия решения относительно группового прекращения статуса беженца. Договор и обязательства, возникающие в связи с этим, остаются в силе.

6. Вывод

18. В свете вышесказанного, приостановление действия решения относительно группового прекращения статуса беженца является подходящим инструментом при соблюдении следующих условий:

- соответствия объекту и цели Конвенции 1951 года, а именно обеспечивать максимально широкое осуществление основных прав и свобод человека¹⁸;
- включения в решение, подзаконный акт или в другую административную инструкцию;
- применения недискриминационным образом;
- применения в отношении беженцев, которые приобрели права в стране убежища в силу установленных там семейных связей;
- сохранения всего спектра прав, применимых к беженцам, включая защиту от высылки или возвращения;
- продолжительность действия распоряжения о приостановлении действия решения относительно прекращения статуса беженца и любые продления сроков должны быть четко указаны с максимальными временными ограничениями, которые обычно не должны превышать один год. Это необходимо для того, чтобы не допустить того, чтобы лица, пользующиеся приостановлением действия решения относительно прекращения статуса беженца, не остались без постоянного юридического статуса или решения на продолжительное время;
- наличие ряда защитных мер, направленных на ограничение стимулов для заключения браков с целью мошенничества или против заключения принудительных или эксплуататорских браков или продолжения этих браков.

Отдел международной защиты

Декабрь 2011 г.

¹⁷ Обратите внимание, что концепция приостановления действия решения относительно группового прекращения статуса беженца для лиц, имеющих приобретенные права на семью, отличается от права на подачу заявления на освобождение от действия решения относительно группового прекращения статуса беженца. Процедуры освобождения применяются к двум категориям лиц, а именно: к «беженцам, у которых по-прежнему есть обоснованное опасение стать жертвой преследований» (на основании Заключения Исполнительного комитета № 69 (XLIII) – 1992 года: «Прекращение действия статуса», п. (с)) и к лицам, у которых есть «достаточные основания, вытекающие из прежних преследований, для своего отказа пользоваться защитой страны своей гражданской принадлежности» (статья 1С(5), Конвенция 1951 года). В то время как семейная жизнь может быть связана с одним из этих оснований для освобождения от действия решения относительно прекращения статуса беженца или обоими (например, если родственные связи являются причинами для страха преследования), она также может быть не связанной и может не приводить к освобождению от действия решения относительно прекращения статуса беженца (например, брак с гражданином страны убежища без необходимости в предоставлении постоянной защиты).

¹⁸ Конвенция 1951 года, Преамбула.