

## РЕКОМЕНДАЦИЯ 1624 (2003)

Предварительное издание

### **О единой политике в области миграции и предоставления убежища**

1. Парламентская Ассамблея озабочена тем, что значительные различия в законодательстве и политике в области миграции и предоставления убежища могут привести к существенным различиям в режимах, которые отдельные государства – члены Совета Европы предоставляют мигрантам, лицам в поисках убежища и беженцам, подрывая тем самым процесс укрепления единства государств-членов, что является важнейшим устремлением Совета Европы.
2. Ассамблея признает прогресс, достигнутый Европейским Союзом в деле разработки единой политики предоставления убежища и миграции, и призывает его продолжать усилия по достижению целей, изложенных в Амстердамском договоре и заключительном документе Европейского Совета в Тампере.
3. Однако Ассамблея убеждена в необходимости выработки единой политики Совета Европы в области миграции и предоставления убежища, которая предусматривала бы минимальные стандарты, соблюдаемые всеми государствами – членами Совета Европы независимо от их участия в международных организациях и без ущерба для применения в некоторых государствах-членах более благоприятных положений. Такая единая политика в области миграции и предоставления убежища способствовала бы созданию общеевропейской зоны, где с мигрантами и с людьми, нуждающимися в международной защите, обращаются с соблюдением прав человека, принципа верховенства закона и обеспечивая доступ к основным правам и средствам правовой защиты. Такая единая политика могла бы обеспечить механизмы укрепления каналов легальной миграции и определила бы параметры сотрудничества между различными миграционными службами.
4. Фактически, даже признавая наличие значительных различий между различными категориями вынужденных или добровольных мигрантов, Ассамблея полагает, что единая политика Совета Европы в области миграции и предоставления убежища должна быть основана на важнейших правах и процедурных гарантиях с тем, чтобы ею могли воспользоваться все, кто находится в пределах юрисдикции государств – членов Совета Европы, будь то экономические мигранты, иностранцы, присоединяющиеся к своим семьям в рамках процедур воссоединения семей, другие категории невынужденных мигрантов, лица в поисках убежища, беженцы и другие лица, нуждающиеся в международной защите. Эта работа была бы существенно облегчена, если бы все миграционные службы имели доступ к сети баз данных с информацией об иностранных гражданах, что позволило бы ускорить подготовку ответов. Аналогичным образом потенциальные мигранты должны иметь возможность познакомиться с единым пакетом информации.
5. Такая политика должна опираться на комплексный подход к вопросам миграции и предоставления убежища и на осознание связи между двумя этими явлениями: так, отсутствие каналов легальной миграции может привести к тому, что ряд экономических мигрантов начинают злоупотреблять системой предоставления убежища, поскольку она является единственным способом попасть в избранную ими страну; что некоторые лица, нуждающиеся в международной защите, хотели бы выбрать страну для получения убежища и поэтому предпочитают не информировать власти других государств о своем присутствии, проживая в эти странах или пересекая их транзитом в нарушение иммиграционных правил, и, наконец, что люди могут быть вынуждены мигрировать в результате преследований, повсеместного насилия и широко распространенных нарушений прав человека, а также в силу других вынуждающих факторов, включая крайнюю нищету.
6. Единая политика Совета Европы в этой области, основанная на правах и процедурных гарантиях, общих как для миграции, так и для предоставления убежища, не должна наносить ущерба более благоприятным положениям, применяемым в соответствии с национальным и международным законодательством в отношении некоторых конкретных категорий добровольных или вынужденных мигрантов.
7. Ассамблея полагает, что такая политика, соответствующая ее роли и опыту, должна быть помещена в контекст защиты прав человека и уважения достоинства личности, в частности в соответствии с Европейской конвенцией о правах человека.

8. И, наконец, единая политика Совета Европы в области миграции и предоставления убежища должна опираться на согласованные усилия стран происхождения, транзита и назначения для того, чтобы устранить коренные причины, порождающие потоки вынужденной миграции, а также на обязательство принимать меры с целью предотвращения конфликтов и оказания помощи в целях развития.

9. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету Министров поручить своим профильным комитетам разработать модель единой политики Совета Европы в области миграции и предоставления убежища в соответствии со следующими рекомендациями:

*a. В отношении пограничного контроля:*

i. государства-члены должны осуществлять эффективный иммиграционный контроль на своих границах с учетом своих международных обязательств;

ii. государства-члены должны развивать сотрудничество с целью обеспечения эффективного пограничного контроля иммиграционных потоков, в частности посредством организации совместной подготовки кадров, обмена оперативными данными и других совместных инициатив и мероприятий;

iii. ни при каких обстоятельствах осуществление пограничного контроля миграционных потоков не должно наносить ущерба принципу недопустимости отказа во въезде лицам, нуждающимся в международной защите;

iv. государства-члены должны обеспечивать, чтобы лица, отвечающие за осуществление пограничного контроля, проходили адекватную подготовку в области прав человека и законодательства, регулирующего вопросы, касающиеся беженцев, а также обращения с жертвами торговли людьми и другими уязвимыми категориями лиц. Для отдельных сотрудников также следует организовать специализированную подготовку по вопросам обращения с несовершеннолетними.

*b. В отношении содержания в связи с иммиграцией/обращением за получением убежища:*

i. содержание под стражей в связи с иммиграцией/обращением за получением убежища должно носить исключительный характер и применяться лишь в тех случаях, когда есть убедительные и законные причины применять эту меру в отношении конкретного лица, в частности, когда высока вероятность того, что данное лицо скроется, или когда содержание под стражей необходимо для принудительного выдворения или установления личности;

ii. при принятии решения о заключении под стражу должны быть приведены полные основания с указанием данных, на которых основано это решение, о чем заинтересованное лицо уведомляется в письменном виде и, в случае необходимости, с помощью переводчика с тем, чтобы обеспечить полное понимание;

iii. решение о взятии под стражу должно считаться ничтожным, если в момент уведомления заинтересованное лицо не было проинформировано в письменном виде и на языке, который оно понимает, о своих правах в этой ситуации, и не получило информации о том, каким образом получить доступ к бесплатной юридической помощи и быть представленным;

iv. в любом случае содержание под стражей в связи с иммиграцией/обращением за получением убежища должно быть подтверждено судом в течение 48 часов с момента принятия решения о взятии под стражу;

v. ни при каких обстоятельствах содержание под стражей в связи с иммиграцией и при обращении за получением убежища не должно быть дольше, чем это разумно необходимо и не должно необоснованно продлеваться.

*c. В отношении справедливости процедур иммиграции/предоставления убежища:*

i. любые юридические процедуры, связанные с предоставлением того или иного правового статуса, ограничением личной свободы или выдворением иностранца с территории

государства-члена, должны соответствовать Женевской конвенции о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 года, а также Европейской конвенции о правах человека; кроме того, они должны быть справедливыми и включать достаточно обоснованное окончательное решение, о котором заинтересованное лицо должно быть уведомлено в письменном виде на понятном ему языке или, в случае необходимости, с помощью переводчика.

*d. В отношении доступа к услугам переводчика и юриста-консультанта, а также права быть представленным в контексте иммиграции и обращения за получением убежища:*

i. при осуществлении любой юридической процедуры, связанной с предоставлением того или иного правового статуса, ограничением личной свободы или выдворением иностранца с территории государства-члена, заинтересованному лицу, если оно не располагает достаточными финансовыми средствами, должны быть, как правило безвозмездно, предоставлены услуги независимого юриста-консультанта и представителя;

ii. при осуществлении любой юридической процедуры, связанной с предоставлением того или иного правового статуса, ограничением личной свободы или выдворением иностранца с территории государства-члена, любые сношения между местными, государственными или федеральными органами такого государства и заинтересованным лицом, которые могут повлиять на его правовой статус или выдворение, должны осуществляться с помощью квалифицированного независимого переводчика.

*e. В отношении продолжительности процедуры предоставления убежища*

i. как правило, соответствующие органы должны принимать решение по заявлению о предоставлении убежища в течение 6 месяцев и в течение этой процедуры следует обеспечить заявителям адекватные условия жизни;

ii. по истечении 6 месяцев органы власти, отвечающие за рассмотрение заявления о предоставлении убежища, должны проинформировать заинтересованное лицо в письменном виде на понятном ему языке, или с помощью переводчика о причинах, по которым они не смогли принять решение.

*f. В отношении выдворения:*

i. государства-члены должны принимать эффективные меры для обеспечения выдворения иностранцев, которые не нуждаются в международной защите и которые не имеют никаких законных оснований оставаться в стране;

ii. должно быть предусмотрено право приостанавливающего обжалования любого решения о выдворении иностранца с территории государства-члена Совета Европы;

iii. в случае опротестования решения о выдворении процедура апелляции должна быть завершена в течение трех месяцев с момента принятия первого решения о выдворении;

iv. лица, не имеющие никаких законных оснований оставаться в государстве-члене Совета Европы, но не могут быть выдворены безопасно и достойно, а также с полным соблюдением всех прав человека или по практическим причинам, включая, в частности отсутствие соглашения о реадмиссии со страной происхождения, нежелание органов страны происхождения сотрудничать, приостановку полетов в страну происхождения, невозможность установления личности или гражданства выдворяемого лица, должны быть зарегистрированы органами власти, как только об их присутствии стало известно, и получить временное разрешение оставаться в стране, которое должно продлеваться вплоть до сохранения соответствующих условий.

*g. В отношении несовершеннолетних:*

i. государства – члены Совета Европы должны принять четкие правила назначения опекуна для каждого несопровождаемого несовершеннолетнего лица или ребенка, разлученного с родителями, который находится на их границе или на их территории. Такое назначение должно проводиться сразу же, как только властям станет известно о присутствии несопровождаемого несовершеннолетнего лица или разлученного с родителями ребенка;

ii. несопровождаемые несовершеннолетние лица или дети, разлученные с родителями, не должны выдворяться, выдаваться, удаляться или иным способом возвращаться в страну происхождения или в любую другую страну до того, как будет назначен опекун, заслушано и должным образом рассмотрено мнение опекуна в отношении возвращения ребенка и официальные органы страны, куда возвращается ребенок, не возьмут на себя официального обязательства в отношении того, что по возвращении ребенка ему будет незамедлительно и на продолжительный период обеспечен соответствующий уход;

iii. несовершеннолетние лица не должны содержаться под стражей лишь в связи с иммиграцией и обращением за получением убежища; содержание их под стражей возможно лишь в самых исключительных обстоятельствах.

*h. В отношении торговли людьми и их нелегальной переправки:*

i. государства-члены обязаны задерживать и наказывать лиц, занимающихся торговлей людьми и их нелегальной переправкой, а также оказывать адекватную помощь и защиту жертвам, которые согласились сотрудничать с целью задержания лиц, занимающихся торговлей людьми и их нелегальной переправкой;

ii. в этой связи следует всячески поощрять переговоры, заключение и ратификацию Европейской конвенции о торговле людьми как важнейшего элемента общей политики в области миграции и предоставления убежища.

*i. В отношении порядка рассмотрения заявлений о предоставлении убежища лицам, не находящимся на территории государства:*

i. государства-члены Совета Европы должны обеспечить, чтобы меры, принимаемые в отношении смешанных потоков беженцев и мигрантов, прочно опирались на принципы законодательства о беженцах и права человека с сохранением центральной роли Конвенции о статусе беженцев 1951 года;

ii. любые меры, касающиеся разделения ответственности, должны, в первую очередь, быть направлены на соблюдение прав и интересов беженцев;

iii. никакие меры по разделению ответственности не должны служить для подрыва международного сотрудничества и солидарности путем создания классов государств убежища, позволяя одним государствам выбирать тех, кого оно впускает, и вынуждая другие государства принимать большое число лиц, стремящихся получить убежище;

iv. не должны приниматься никакие меры, которые прямо или косвенно могли бы подорвать примат государственной ответственности, юридическую исполнимость и подотчетность или иным образом уменьшить защиту беженцев.