



Европейская Комиссия



Управление Верховного комиссара  
ООН по делам беженцев



Шведская Миграционная Служба



Международная Организация по  
Миграции

Процесс приграничного сотрудничества / Седеркопингский процесс

## ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ЗАЩИТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

### Содержание

ВСТУПЛЕНИЕ .....	2
АВСТРИЯ .....	3
БЕЛАРУСЬ .....	4
БЕЛЬГИЯ .....	6
ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА .....	8
ДАНИЯ .....	9
ФИНЛЯНДИЯ .....	11
ГЕРМАНИЯ .....	12
ГРЕЦИЯ .....	15
ВЕНГРИЯ .....	16
ЛАТВИЯ .....	17
ЛИТВА .....	19
МОЛДОВА .....	20
НИДЕРЛАНДЫ .....	21
НОРВЕГИЯ .....	23
ПОЛЬША .....	24
СЛОВАКИЯ .....	26
ШВЕЦИЯ .....	28
УКРАИНА .....	29
ПРИЛОЖЕНИЕ I. СПИСОК ВОПРОСОВ О СТАТУСЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ .....	30
ПРИЛОЖЕНИЕ II. ПЕРЕЧЕНЬ ЛИЦ, ПРЕДОСТАВИВШИХ ОТВЕТЫ .....	31

Подготовлено Секретариатом по вопросам приграничного сотрудничества  
/ Седеркопингского процесса

Январь 2004

## ВСТУПЛЕНИЕ

Цель данного 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.

В данном документе термин «дополнительные формы защиты» используется для описания 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).

## АВСТРИЯ

В Австрии предоставляются два статуса:

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

**Временный вид на жительство** 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. Этот вид может предоставляться максимум на 1 год, а после второго продления – максимум на 3 года. Вид на жительство продлевается до тех пор, пока существуют причины, на основании которых он был изначально выдан.

Что касается прав владельцев временных видов на жительство, то такие лица имеют доступ к наемному труду, однако выдача разрешений на трудоустройство основывается на административном делении. Предполагаемым работодателям приходится 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) (Unabhaengiger 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, «иностранец (или лицо без гражданства) не может высылаться из страны против его желания на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность по причинам 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 правом 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 предполагает 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 принимается министром. 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, за исключением экстренной медицинской помощи.

Регуляризация. 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 рассмотрения 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 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 унижительного 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 быть, исходя из собственного желания и материального положения, обеспечены денежным пособием, сума 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:

- (1) статус де-факто (Закон «Об иностранцах», ст. 7.2) и
- (2) гуманитарный статус (Закон «Об иностранцах», ст. 9.2.2).

**Статус де-факто** выдается иностранцам, не подпадающим под действие Женевской конвенции 1951 г., от которых 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:

- лицам, которые могут столкнуться с жестоким наказанием в результате бегства из страны или подачи заявления на предоставление убежища;
- лицам, бежавшим от военной службы, или лицам, которые могут столкнуться с необоснованно жестоким наказанием за уклонение от военной службы;
- «недостаточные доказательства»: в случаях, 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, ищущим убежище по причине гендерных 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 заявления. 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 следующие права: 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.

**Гуманитарный 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, больные СПИДом 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 виды на жительство (АЗ) (Закон «Об иностранцах», ст. 31). Вид 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, «вид на жительство из соображений защиты», если им угрожает смертная казнь, пытки или иное бесчеловечное или унижительное обращение, вооруженный конфликт или экологическая катастрофа в стране их происхождения.

Лицу вначале выдается вид на жительство сроком на один год с возможностью продления. По истечении двух лет почти автоматически выдается вид на постоянное проживание. Владельцы таких видов 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 вид на жительство лицам, «нуждающимся в защите». Внесенные изменения отменили существовавшее ранее различие между видами на жительство, выданными на «гуманитарных основаниях» и выданными лицам, «нуждающимся в защите».

Заявители могут подать апелляцию на отрицательное решение Управления в Хельсинский 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 виды на жительство, 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, отвечающее за процедуру определения статуса беженца, – 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: заявителям 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.

*(б) 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 право 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, получают 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.

### **Временный вид на жительство ("Aufenthaltsbefugnis")**

*(а) Требования для временного вида на жительство.* Согласно Разделу 30 (1) Закона «Об иностранцах», заявителям должны предоставляться временные виды на жительство, 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), временные вид на жительство 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 временный вид на жительство, Раздел 31 (1) Закона «Об иностранцах» предусматривает, что супругу(е), зарегистрированному однополую партнеру, а также не состоящему в браке несовершеннолетнему ребенку иностранца, имеющего временный вид на жительство, может также выдаваться временный вид на жительство 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 временного вида на жительство, если таковое имеется у его матери.

Кроме того, согласно Разделу 32 Закона «Об иностранцах», временный вид на жительство в соответствии с Разделом 30 или 31 (1) Закона «Об иностранцах» также может быть выдан (или продлен) иностранцам из определенного государства или определенной группы 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», временный вид на жительство может также выдаваться органами по работе с иностранцами на общих основаниях 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 бывшую югославскую республику Македония, поскольку федеральному правительству и федеральным землям не удавалось достигнуть соглашения относительно финансирования таких мер. Выдача временного вида на жительство в соответствии с разделом 32а Закона «Об иностранцах» предусматривает, что заявитель не подает заявление на предоставление убежища, а если такая процедура уже начата – отзывает заявление на предоставление убежища.

*(б) Правовая природа.* Предполагаемая цель временного вида на жительство 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), временный вид на жительство устанавливает для заинтересованного лица право на законное пребывание в Германии; наличие временного вида на жительство является необходимой предпосылкой для получения вида на постоянное место жительства.

Временный вид на жительство ограничен во времени и выдается сроком максимум до двух лет (Раздел 34 (1) Закона «Об иностранцах»), но может неоднократно продлеваться по истечении срока действия на следующее два года. Лица, которые получили временный вид на жительство, 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 искателей 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, искателям 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, сопровождающая массовыми нарушениями прав человека и т.п., либо возможное нарушение требований невысылки, предусмотренных ст. 3 Европейской конвенции о правах человека или ст. 3 Конвенции ООН против пыток.

Что касается срока действия, предусмотренного ст. 30 и ст. 66 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 (объективная невозможность переезда или возвращения; случаи, подпадающие под действие ст. 3 Европейской конвенции о правах 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 *невывсылке* 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 правительства № 170/2001, иностранцы, в отношении которых применяется данное положение о невывсылке, 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 о правах 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 преступления 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 временное 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 договоры, 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 доллара), что соответствует сумме минимальной ежемесячной заработной платы в этой стране с учетом ежегодной индексации.

Безработные, имеющие этот статус, могут подать заявление на получения пособия 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 получат дальнейшей 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 вида на жительство 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 временного вида на жительство «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. Вид на жительство выдается на 1 год и может продлеваться. По истечении пяти лет проживания, может быть выдан вид на постоянное место жительства, если причины для предоставления вида на жительство продолжают существовать.

Поскольку так называемый «гуманитарный статус» распространяется не только на лиц, нуждающихся в защите, но и на других лиц (например, медицинская помощь), только лица, получившие этот статус на основании необходимости защиты или по другим причинам, предусмотренным в Конвенции, будут обеспечены государственной поддержкой социальной интеграции, которая предусматривает доступ к жилью, социальным пособиям, курсам литовского языка, помощи в трудоустройстве, медицинском страховании, а также доступ к детским садам/школам для детей. Такая поддержка предоставляется исходя из того, что такие лица находятся в схожей ситуации, что и лица, получившие статус беженца, и 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 временный вид на жительство, этот пробел по-прежнему необходимо заполнить для обеспечения того, чтобы лица, получившие формы дополнительной защиты, имели доступ к социальным и медицинским службам 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:

- она 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 вида будет обычно рассматриваться одновременно с прочими нуждами согласно единой процедуре (например, необходимость защиты по Конвенции 1951 г.). Вид на жительство может выдаваться сроком на один год с возможностью продления. После пяти лет проживания вид на постоянное место жительства может выдаваться, если причины для его выдачи по-прежнему существуют.

Согласно проекту Закона «Об иностранцах», лица, получившие дополнительную форму защиты, будут иметь ту же помощь при интегрировании, 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.
- (3) Иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть высланы из страны, если существуют доказательства того, что они могут там подвергаться преследованиям по причинам расы, национальности, религии, политических убеждений или могут подвергнуться бесчеловечному и унижительному обращению, пыткам или смертной казни (ст. 29 Закона «О правовом статусе иностранных граждан и лиц без гражданства», п. 7 ст. 32 Закона «О миграции»).

Исходя из расширенного толкования п. 30 Правил о процедуре оформления и выдачи идентификационных документов в национальной паспортной системе<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> 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».

## 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 ищателям убежища, которые отвечают необходимым требованиям, выдается временный вид на жительство, и они пользуются правами, предусмотренными Конвенцией 1951 г., независимо от основания для выдачи вида.

Причина, на основании которой был выдан вид на жительство в целях предоставления убежища, включает возможности его отмены и продления. 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 вида.

Оценка соответствия ищателя убежища требованиям временного разрешения на предоставление убежища сопровождается распоряжением, указанным в п. 1 ст. 29 Закона «Об иностранцах» 2000 г. Временный вид на жительство с целью предоставления убежища может выдаваться на следующих основаниях согласно п. 1 ст. 29 Закона «Об иностранцах» 2000 г.:

- (a) ищатель убежища является беженцем согласно Конвенции;
- (b) ищатель убежища сообщил 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 убежища.

Ad b) Временный вид на жительство 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) Временный вид на жительство 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) Временный вид на жительство 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 должен быть принят Первой палатой.

Обычно Управление иммиграции и натурализации отвечает за выдачу видов на жительство 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 временный вид на жительство 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 выдан временный вид на жительство 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 позже трехмесячного срока 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 вид на жительство по гуманитарным причинам как альтернатива формы дополнительной защиты может выдаваться в соответствии с норвежскими Законом «Об иностранцах» 1988 г. и Указом «Об иностранцах» 1990 г. К лицам, получающим такую форму защиты, относятся лица, которые не соответствуют определению беженца в рамках Конвенции 1951 г., но которые, тем не менее, находятся в ситуации, «сходной с ситуацией беженцев» (например, «веские гуманитарные соображения» или «тесные связи» лиц, ищущих убежища, с Норвегией). Вид на жительство действителен в течение одного года и подлежит 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 видов на жительство по гуманитарным причинам. Полиция проводит первоначальные собеседования с 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 ищущими убежища.

В 2001 г. UDI предоставило вид на жительство 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 вид на жительство по гуманитарным причинам – приблизительно 2960 лицам (24%) и отклонило заявления 9070 (73%)<sup>2</sup> лиц.

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

---

<sup>2</sup> См.: Комитет США по делам беженцев, «Мировой обзор состояния дел беженцев 2003 г.», 1 июня 2003 г.

## ПОЛЬША

В Польше существуют две формы дополнительной защиты:

- разрешение на допустимое проживание,
- гуманитарный статус.

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:
  - (а) 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) 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) а) *ex officio*, в решении отказать в предоставлении статуса беженца, если применяются какие-либо обстоятельства, перечисленные в ст. 97;
  - (б) 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 течении, 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.)

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) 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<sup>1</sup> или иностранцу, чья депортация невозможна, а причины для его задержания отсутствуют.

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 причинам расы, религии, членства в определенной социальной группе или политическим убеждениям, или где он подвергнется пыткам, жестокому, бесчеловечному или 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 преступление<sup>3</sup> 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 участвовать<sup>9</sup> в предприятии и не может согласно отдельному распоряжению<sup>10</sup> ,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) 6. Ст. 43 Закона «Об иностранцах» № 48/2002 Сборника законов, как указано выше.

## ШВЕЦИЯ

В Швеции предусмотрена только одна форма дополнительной защиты – вид на жительство по гуманитарным причинам (Раздел 3 Главы 3 Закона «Об иностранцах 1989 г.»). Согласно Закону «Об иностранцах» Миграционное управление может выдавать вид на жительство по гуманитарным причинам лицам, которых из гуманитарных соображений не следует возвращать в их страны.

Закон «Об иностранцах» не дает определение «гуманитарным причинам», однако согласно Управлению Верховного комиссара ООН по делам беженцев, к лицам, получившим вид на жительство 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. Это также предусматривает право на выдачу вида на постоянное место жительство. В 2002 г. Шведская Миграционная Служба предоставила вид на жительство по гуманитарным причинам более 4000 лиц. На уровне апелляций, Апелляционное управление по делам иностранцев постановило выдать вид на жительство по гуманитарным причинам приблизительно 2 000 лиц.

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

## УКРАИНА

В Украине не существует формы дополнительной защиты.

Предоставляется только статус беженца согласно Закону «О беженцах» 2001 г., а также временная защита, предусмотренная Постановлением Кабинета министров о средствах обеспечения помощи лицам, вынужденным покинуть свои места постоянного проживания в Автономной Республики 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 Постановлением Кабинета министров 2003 г. о программе регулирования миграционного процесса на 2003 – 2005 гг.

**СПИСОК ВОПРОСОВ  
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. Какими правами обладает лицо, получающее такой статус?
6. Какова процедура получения данного статуса (каким национальным правом это регулируется)?
7. Другие важные моменты.

## ПЕРЕЧЕНЬ ЛИЦ, ПРЕДОСТАВИВШИХ ОТВЕТЫ

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