



Дело «М.А. против Дании»¹

(Жалоба № 6697/18)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ²

г. Страсбург, 9 июля 2021 г.

По делу «М.А. против Дании» Европейский Суд по правам человека, заседая Большой Палатой в составе:

Роберта Спано, Председателя Большой Палаты Суда,

Йона Фридрика Кьельбро,

Ксении Туркович,

Пауля Лемменса,

Шиофры О'Лири,

Йонко Грозева,

Фариса Вехабовича,

Юлии Антоанеллы Моток,

Карла Ранзони,

Стефани Муру-Викстрём,

Жоржа Раварани,

Пере Пастор Вилановы,

Георгия А. Сергидеса,

Жольены Шуккинг,

Петера Пачолаи,

Марии Элосеги,

Лорэн Скембри Орланд, судей,

а также при участии Сёрена Пребенсена, заместителя Секретаря Большой Палаты Европейского Суда,

рассмотрев дело в закрытых заседаниях 10 июня 2020 г., 10 марта и 12 мая 2021 г.

вынес в последнюю указанную дату следующее Постановление:

ВВЕДЕНИЕ

1. Жалоба касается временного отказа властей Дании предоставить супруге заявителя вид на жительство в Дании, выдаваемый в целях воссоединения семьи. В частности, заявитель жаловался на то, что на таких лиц, как он, которым была предоставлена «временная защита» в Дании, распространялся установленный законом трехлетний период ожидания до воссоединения семьи (в отсут-

ствии исключительных причин), тогда как к другим лицам, получившим международную защиту в Дании, такое ограничение не применялось. Заявитель ссылаясь на статью 8 Конвенции, рассматриваемую в отдельности и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции.

ПРОЦЕДУРА

2. Дело было инициировано жалобой (№ 6697/18), поданной против Королевства Дания в Европейский Суд по правам человека (далее – Европейский Суд) в соответствии со статьей 34 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция) гражданином Сирии М.А. (далее – заявитель) 30 января 2018 г. Председатель Большой Палаты Европейского Суда удовлетворил просьбу заявителя об анонимности (пункт 4 правила 47 Регламента Европейского Суда).

3. Интересы заявителя представлял адвокат Кристиан Далагер (*Christian Dahlager*), практикующий в г. Копенгагене. Власти Дании были представлены их Уполномоченным при Европейском Суде Михаэлем Браадом (*Michael Braad*), сотрудником Министерства иностранных дел, и их соуполномоченной при Европейском Суде Ниной Хольст-Кристенсен (*Nina Holst-Christensen*), сотрудницей Министерства юстиции.

4. Заявитель утверждал, что окончательный отказ властей Дании 16 сентября 2016 г. разрешить ему воссоединение с его супругой нарушал статью 8 Конвенции, взятую в отдельности и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции.

5. Жалоба была передана в производство Четвертой Секции Европейского Суда в соответствии с пунктом 1 правила 52 Регламента Европейского Суда. 7 сентября 2018 г. она была коммуницирована властям Дании.

6. Заявитель и власти Дании представили комментарии по вопросу приемлемости и по существу жалобы.

7. 19 ноября 2019 г. Палата этой Секции Европейского Суда в составе Председателя Палаты Суда Фариса Вехабовича, судей Йона Фридрика Кьельбро, Юлии Антоанеллы Моток, Карла Ранзони, Жоржа Раварани, Петера Пачолаи, Жольены Шуккинг при участии заместителя Секретаря Секции Суда Андреа Тамьетти уступила юрисдикцию в пользу Большой Палаты Европейского Суда, и ни одна из сторон не возражала против этого (статья 30 Конвенции и правило 72 Регламента Европейского Суда).

8. Состав Большой Палаты Европейского Суда был определен в соответствии с положениями пунктов 4 и 5 статьи 26 Конвенции и правила 24 Регламента Европейского Суда.

9. Комиссар Совета Европы по правам человека воспользовалась своим правом в соответствии с пунктом 3 статьи 36 Конвенции вступить в про-

¹ Перевод с английского ООО «Развитие правовых систем».

² Настоящее Постановление вступило в силу 9 июля 2021 г. в соответствии с положениями пункта 1 статьи 44 Конвенции (примеч. редактора).

изводство в Большой Палате Европейского Суда и представила письменные замечания по делу.

10. В соответствии с пунктом 2 статьи 36 Конвенции и пунктом 3 правила 44 Регламента Европейского Суда разрешение вступить в производство по делу в качестве третьей стороны было предоставлено властям Норвегии и Швейцарии, Верховному комиссару ООН по делам беженцев и Датскому институту по правам человека.

11. Публичное слушание по делу состоялось во Дворце прав человека в г. Страсбурге 10 июня 2020 г. (пункт 3 правила 59 Регламента Европейского Суда). Ввиду кризиса в области общественного здравоохранения, возникшего в результате пандемии COVID-19, слушание было проведено в режиме видеоконференц-связи. Интернет-трансляция заседания была обнародована на сайте Европейского Суда на следующий день.

В заседании Большой Палаты Европейского Суда приняли участие:

(а) со стороны властей Дании:

М. Браад, Уполномоченный Дании при Европейском Суде, сотрудник Министерства иностранных дел,

Н. Хольст-Кристенсен, соуполномоченная Дании при Европейском Суде, сотрудница Министерства юстиции,

Л. Цойнер (*L. Zeuner*), сотрудница Министерства по делам иммиграции и интеграции,

М.-Л. Линдсей-Поулсен (*M.-L. Lindsay-Poulsen*), сотрудница Министерства по делам иммиграции и интеграции,

А.-С. Саугманн-Йенсен (*A.-S. Saugmann-Jensen*), сотрудница Министерства юстиции,

О. Акар (*Ø. Akar*), сотрудница Министерства по делам иммиграции и интеграции,

К. Вегенер (*C. Wegener*), сотрудник Министерства иностранных дел,

Н.Р. Брандт (*N.R. Brandt*), сотрудник Министерства по делам иммиграции и интеграции,

С. Ларсен-Ваабенгаард (*S. Larsen-Vaabengaard*), сотрудница Министерства юстиции,

С. Бах Андерсен (*S. Bach Andersen*), сотрудник Министерства иностранных дел, консультанты,

(b) со стороны заявителя:

К. Далагер, адвокат,

Д. Кинде Нильсен (*D. Kynde Nielsen*), адвокат, советники,

(c) со стороны Комиссара по правам человека:

Д. Миятович (*D. Mijatović*), Комиссар по правам человека, уполномоченный,

А. Вебер (*A. Weber*), советник Комиссара по правам человека, советник,

(d) со стороны властей Швейцарии:

А. Шабле (*A. Chablais*), руководитель Международного отдела по защите прав человека, уполномоченный,

Д. Штайгер Лойба (*D. Steiger Leuba*),

К.М. Хаманн (*K.M. Hamann*), консультанты.

Европейский Суд заслушал выступления М. Браада, К. Далагера, Д. Миятович и А. Шабле. Кроме того, Европейский Суд заслушал ответы представителей сторон на вопросы судей.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ДЕЛА

12. Заявитель, гражданин Сирии, родился в 1959 году. Он бежал из Сирии в январе 2015 года. В апреле 2015 года он въехал в Данию и обратился с ходатайством о предоставлении убежища.

13. Во время собеседования с Иммиграционной службой (*Udlændingestyrelsen*) 11 мая 2015 г. заявитель пояснил, что он на законных основаниях покинул Сирию самолетом, следующим из г. Дамаска через г. Бейрут в г. Стамбул. Он проживал в г. Стамбуле два месяца в съемной квартире. Там к нему присоединился его брат 1965 года рождения, и с помощью агента-посредника они отправились на лодке в Грецию, а оттуда, спрятавшись в грузовике, в Данию. Поездка обошлась ему примерно в 7 000 евро. В обоснование своего ходатайства о предоставлении убежища он утверждал, что, как врач, он мог подвергнуться жестокому обращению как со стороны властей, так и со стороны повстанческого движения. Его дважды останавливали на контрольно-пропускном пункте. Он также заявил, что его супруга G.M. 1966 года рождения, с которой он вступил в брак в 1990 году, работала консультантом по связям с общественностью. Она и двое их взрослых детей оставались в Сирии.

14. 8 июня 2015 г. Иммиграционная служба предоставила ему «статус временной защиты» на один год в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, касающимся лиц, которым грозит смертная казнь, пытки либо бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание вследствие серьезной нестабильности и неизбирательного насилия в отношении гражданского населения в стране их происхождения. Впоследствии его вид на жительство был продлен на один год.

15. Иммиграционная служба сочла, что заявитель не отвечал условиям для предоставления защиты в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об иностранцах (лица, подпадающие под защиту Конвенции ООН о статусе беженцев, «Конвенционный статус») или в соответствии с пунктом 2 статьи 7 указанного Закона (лица, которые не признаются беженцами в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев, но которым грозит смертная казнь, пытки либо бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание в случае возвращения в страну их происхождения, «статус защиты»). На соответствующий момент времени вид на жительство в соответствии с пунктами 1 и 2 указанной статьи обычно выдавался на пять лет.

16. Заявитель обжаловал это решение в Апелляционный совет по делам беженцев (Flygtningepænet), утверждая, что ему должна быть предоставлена защита в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах. Решением от 9 декабря 2015 г. Апелляционный совет по делам беженцев оставил без изменения решение Иммиграционной службы о предоставлении заявителю временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, аргументируя свое решение следующим образом:

«Большинство членов Апелляционного совета по делам беженцев на основании информации, предоставленной Иммиграционной службой, считают фактом, что заявитель соответствует условиям для получения вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах. По мнению большинства членов Апелляционного совета по делам беженцев, податель жалобы не смог обосновать вероятность того, что он оказался в столь враждебной позиции по отношению к властям Сирии или к режиму оппозиции из-за своих особых личных обстоятельств, что он рискует подвергнуться преследованию или жестокому обращению, которые подпадают под действие пункта 1 или пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах, в случае своего возвращения в Сирию.

В указанном контексте большинство членов Совета подчеркнули, что заявитель не подвергался особому личному преследованию в период его пребывания в г. Дамаске, хотя его дважды останавливали на контрольно-пропускном пункте, потому что он врач. При проведении этой оценки учитывалось, что податель жалобы был остановлен исключительно на основании того, что он являлся врачом и что в обоих случаях ему было разрешено продолжать движение; к нему домой не приходили ни представители власти, ни другие группы лиц, и они не обращались к нему иным способом по каким-либо вопросам.

Соответственно, большинство членов Совета полагают, что, несмотря на в целом тяжелое положение врачей в Сирии, нельзя считать, что податель жалобы привлек внимание властей или других лиц таким образом, что на него распространяется действие пункта 1 или пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах. Кроме того, следует упомянуть, что податель жалобы исключительно на основании собственного предположения заявляет о том, что [он] столкнется с проблемами, будучи медицинским работником. Соответственно, [заявитель] не отвечает условиям для получения вида на жительство в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах. По указанным причинам Апелляционный совет по делам беженцев оставляет без изменения решение, принятое Иммиграционной службой».

В соответствии с законодательством Дании решения Апелляционного совета по делам беженцев окончательны и не подлежат обжалованию (пункт 8 статьи 56 Закона об иностранцах).

17. Одновременно с этим 4 ноября 2015 г. заявитель обратился с ходатайством о воссоединении со своей супругой и двумя взрослыми детьми, которые родились в 1992 и 1993 годах соответ-

ственно. Дети не участвуют в производстве по делу в Европейском Суде. В заявлении супруга заявителя, которой на тот момент было 48 лет, указала, что она не страдала каким-либо серьезным заболеванием или инвалидностью.

18. 5 июля 2016 г. Иммиграционная служба отклонила ходатайство заявителя, поскольку он не имел вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах в течение последних трех лет, как того требует абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 указанного Закона, и поскольку отсутствовали какие-либо исключительные основания, в том числе тревога за единство семьи, чтобы оправдать воссоединение семьи в соответствии с пунктом 1 статьи 9с указанного Закона. Иммиграционная служба подчеркнула, что она не выражала свою позицию относительно выполнения других условий, в том числе по вопросу о том, может ли брак быть законно признан в Дании.

19. Заявитель обжаловал отказ в воссоединении со своей супругой. 16 сентября 2016 г. Совет по вопросам иммиграции (Udlændingenævnet) оставил решение без изменения. В частности, он отметил, что у заявителя было хорошее здоровье, что супруга заявителя подтвердила отсутствие у нее какого-либо серьезного заболевания или инвалидности и что она не нуждалась в уходе со стороны других лиц.

20. Заявитель возбудил судебное производство, жалуюсь на то, что отказ в воссоединении с его супругой является нарушением статьи 8 Конвенции, рассматриваемой в отдельности и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции. Он утверждал, что подвергся дискриминации по сравнению с лицами, которым была предоставлена защита в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах. Законом № 102 от 3 февраля 2016 г. парламент Дании внес изменения в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, согласно которым право на воссоединение семьи для таких лиц, как заявитель, получивших «статус временной защиты» в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, может быть реализовано только через три года (в отсутствие исключительных обстоятельств), в то время как лицам, имеющим «Конвенционный статус» или «статус защиты», воссоединение семьи может быть разрешено без периода ожидания.

21. 19 мая 2017 г. Высокий суд Восточной Дании (Østre Landsret) вынес постановление не в пользу заявителя.

22. В порядке обжалования 6 ноября 2017 г. Верховный суд Дании (Højesteret) также вынес постановление не в его пользу. Заседая коллегией в составе семи судей, он постановил:

«Дело касается судебной проверки решения, принятого Советом по вопросам иммиграции

16 сентября 2016 г., в котором заявление о выдаче вида на жительство в Дании [G.M.], супруге [M.A.], было отклонено. [G.M.] обратилась с ходатайством о выдаче вида на жительство на основании ее брака с [M.A.], которому был выдан вид на жительство в Дании в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах (статус временной защиты ввиду общей ситуации в Сирии, стране его происхождения).

Причина вынесения такого решения заключается в том, что [M.A.] не имел вида на жительство, выданного в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, по крайней мере, в течение последних трех лет (см. абзац “d” подпункта “i” пункта 1 статьи 9 указанного Закона), и что отсутствовали какие-либо исключительные причины, в том числе соображения, связанные с единством семьи, для выдачи вида на жительство в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах.

[M.A.] утверждал, что отклонение его ходатайства о воссоединении семьи противоречило статье 8 Европейской конвенции по правам человека, рассматриваемой в отдельности, и статье 14 во взаимосвязи со статьей 8 указанной Конвенции на момент вынесения решения Советом по вопросам иммиграции или, по крайней мере, отказ в удовлетворении ходатайства противоречит Конвенции в настоящее время.

В этом отношении Верховный суд Дании отмечает, что судебная проверка решения Совета по вопросам иммиграции в соответствии со статьей 63 Конституции Дании (*grundloven*) должна основываться на обстоятельствах, существовавших на момент принятия решения (см., *inter alia*, Решение Верховного суда Дании, воспроизведенное на странице 639 Еженедельного сборника судебных решений за 2006 год (UfR2006.639 H).

Вопрос о праве на уважение семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции

/.../

Согласно прецедентной практике Европейского Суда по правам человека, любое государство вправе контролировать иммиграцию на свою территорию при условии, что оно соблюдает свои международные обязательства. Статья 8 Конвенции не подразумевает общего обязательства государства уважать выбор иммигрантами страны их проживания или предоставлять им право на воссоединение семьи на своей территории. В деле, касающемся семейной жизни и иммиграции, объем обязательств государства будет варьироваться в зависимости от конкретных обстоятельств соответствующего лица и общих интересов (см., например, Постановление Европейского Суда по делу “Мужензи против Франции” (*Mugenzi v. France*) от 10 июля 2014 г., жалоба № 52701/09, §§ 43 и 44).

Решение в настоящем деле было принято в рамках положения о том, что лица, которые не признаны беженцами в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев, но которые не могут вернуться, поскольку рискуют подвергнуться жестокому обращению, подпадающему под действие статьи 3 Конвенции о правах человека, ввиду общей ситуации в стране их происхождения, как правило, должны иметь вид на жительство в течение трех лет, прежде чем они получают право на

воссоединение семьи. В ряде других стран, подписавших Конвенцию по правам человека, также действуют правила, согласно которым лицам, получившим статус защиты, но не являющимся беженцами в соответствии с Конвенцией ООН, может быть предоставлено право на воссоединение семьи только по истечении определенного срока. Европейский Суд по правам человека еще не рассматривал, в какой степени такие установленные законом периоды ожидания, применимые к лицам, получившим статус защиты, но не являющимся беженцами в соответствии с Конвенцией ООН, совместимы со статьей 8 Конвенции.

В Постановлении по делу “Танда-Музинга против Франции” (*Tanda-Muzinga v. France*) от 10 июля 2014 г., жалоба № 2260/10 и в упомянутом выше Постановлении по делу “Мужензи против Франции” (*Mugenzi v. France*) Европейский Суд указал, что беженцам необходимо пользоваться более благоприятной процедурой воссоединения семей, чем та, что предусмотрена для других иностранцев, и что соответствующие ходатайства должны рассматриваться незамедлительно, внимательно и особенно тщательно. Заявителями в двух вышеупомянутых делах являлись не лица, которым был предоставлен статус временной защиты, а беженцы, признанные таковыми в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев. Фактически дела касались не установленного законом периода ожидания, как в настоящем деле, а ситуаций, в которых процедура рассмотрения заявления на визу была неоправданно длительной.

В Постановлении по делу “Сениго Лонг и другие против Франции” (*Senigo Longue and Others v. France*) от 10 июля 2014 г., жалоба № 19113/09, Европейский Суд по правам человека постановил, что статья 8 Конвенции была нарушена в ситуации, когда власти Франции в связи с рассмотрением ходатайства о воссоединении семьи усомнились в материнских отношениях между заявительницей и двумя детьми, которые остались одни в Камеруне, и им потребовалось четыре года, чтобы вынести решение. В указанном деле Европейский Суд постановил, что, несмотря на пределы усмотрения, которыми наделены государства, процесс принятия решений в недостаточной степени гарантировал гибкость, оперативность и эффективность, необходимые для соблюдения права на уважение семейной жизни. Заявительница по указанному делу не была беженкой, но приехала во Францию вследствие воссоединения со своим супругом. Дело не касалось периода продолжительностью 18 месяцев, которые она должна была ждать в соответствии с законодательством Франции, прежде чем обратиться с ходатайством о воссоединении семьи, а касалось только длительного периода рассмотрения ходатайства после его подачи.

Из... прецедентной практики Европейского Суда следует, что факторы, которые необходимо принимать во внимание при установлении того, обязаны ли власти обеспечивать воссоединение семей, включают в себя степень фактического разрушения семейной жизни, прочность связей в Договаривающемся государстве, наличие непреодолимых препятствий для проживания семьи в стране происхождения одного члена семьи или нескольких, а также наличие факторов

иммиграционного контроля или соображений публичного порядка, влияющих на предоставление исключения (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу “Нунес против Норвегии” (Nunez v. Norway) от 28 июня 2011 г., жалоба № 55597/09, § 70).

Из подготовительных документов к пункту 3 статьи 7 и к абзацу “d” подпункта “i” пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах следует, что отдельный режим для данной группы лиц, нуждающихся в защите, обусловлен общей ситуацией в стране их происхождения (статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона и ограниченное право на воссоединение семей, предоставленное данной группе лиц, были введены в свете конфликта в Сирии, который вынудил миллионы людей бежать и привел к значительному увеличению числа новых просителей убежища в Дании). Из подготовительных документов также следует, что власти Дании готовы взять на себя совместную ответственность и обеспечить защиту данной группы просителей убежища до тех пор, пока они нуждаются в такой защите, но что Дания не примет такое количество беженцев, которое будет представлять угрозу для национального единства. Кроме того, количество вновь прибывших, по-видимому, определяет, будет ли последующая интеграция успешной, и необходимо установить надлежащий баланс для поддержания благополучия и безопасности в обществе.

Ввиду вышеизложенного Верховный суд Дании считает, что ограничение права на воссоединение семьи оправдано интересами, которые должны быть защищены статьей 8 Конвенции.

Вопрос заключается в том, необходимо ли данное ограничение в демократическом обществе для защиты указанных интересов.

По мнению Верховного суда Дании, положение [М.А.] не сопоставимо с ситуациями, рассмотренными Европейским Судом в упомянутых выше делах “Танда-Музинга против Франции” (Tanda Muzinga v. France), “Мужензи против Франции” (Mugenzi v. France) и “Сениго Лонг и другие против Франции” (Senigo Longue and Others v. France). Первые два дела касались беженцев, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией ООН, и все три дела касались длительных сроков рассмотрения ходатайств.

Следовательно, оценка совместимости решения Совета по вопросам иммиграции об отказе в воссоединении семьи со статьей 8 Конвенции должна основываться на общих критериях, перечисленных Европейским Судом по правам человека (см. упомянутое выше дело “Нунес против Норвегии” (Nunez v. Norway)).

[М.А.] имел вид на жительство в Дании в течение примерно одного года и трех месяцев, когда Совет по вопросам иммиграции отклонил его ходатайство. Соответственно, у него были ограниченные связи с Данией, а его супруга [G.M.] не имела связей с Данией.

Верховный суд Дании считает фактом, что пара сталкивается с непреодолимыми препятствиями для совместного проживания в Сирии, поскольку [М.А.] рискует подвергнуться жестокому обращению, подпадающему под действие статьи 3

Конвенции, в случае возвращения в Сирию ввиду особенно серьезной ситуации, характеризующейся произвольным насилием и жестоким обращением с гражданским населением. Фактически отказ в удовлетворении ходатайства о воссоединении семьи означает, что он лишен возможности совместного проживания со своей супругой, хотя препятствие для осуществления его права на семейную жизнь носит лишь временный характер.

Из решения Апелляционного совета по делам беженцев от 9 декабря 2015 г. следует, что [М.А.] не находился в столь враждебной позиции по отношению к властям Сирии или к режиму оппозиции из-за своих особых личных обстоятельств, что он рисковал подвергнуться преследованию или жестокому обращению, которые подпадают под действие пункта 1 или пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах, и что он не привлек внимание властей или других лиц таким образом, чтобы на него распространялось действие указанных положений. Следовательно, он может вернуться в Сирию, когда общая ситуация в стране улучшится. Если такого улучшения не произойдет в течение трех лет с даты, когда [М.А.] получил вид на жительство в Дании, он, по общему правилу, будет иметь право на воссоединение со своей супругой. Соответствующее ходатайство может быть подано за два месяца до истечения трехлетнего срока, и Верховный суд Дании считает фактом, что в таком случае ходатайство будет рассматриваться, как указано в подготовительных документах к Закону об иностранцах, в кратчайшие возможные сроки, если заявитель прожил в Дании в течение трех лет и если было принято решение продлить его временный вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах. Если до истечения трехлетнего срока возникнут исключительные обстоятельства, например серьезная болезнь, которые сделают разлуку с его супругой особенно тяжелой, воссоединение семьи может быть разрешено на основании пункта 1 статьи 9с Закона об иностранцах.

Ввиду вышеизложенного Верховный суд Дании считает, что условие, согласно которому [М.А.] должен, по общему правилу, проживать в Дании в течение трех лет, прежде чем ему может быть разрешено воссоединение с его супругой, охватывается пределами усмотрения властей, которыми они располагают при установлении баланса между уважением его семейной жизни и уважением интересов общества, которые могут быть обеспечены в соответствии со статьей 8 Конвенции.

Верховный суд Дании полагает, что уменьшение количества просителей убежища в 2016 и 2017 годах не может приводить к иному результату оценки обоснованности решения Совета по вопросам иммиграции по делу [М.А.]. В связи с этим Верховный суд Дании отмечает, что Законом № 153 от 18 февраля 2015 г., который ввел требование о проживании на основании вида на жительство в течение одного года в качестве условия получения права на воссоединение семьи, было принято решение о необходимости пересмотра Закона об иностранцах не позднее 2017/2018 парламентского года. В соответствии с Законом № 102 от 3 февраля 2016 г., который внес изменения в требование о трехлетнем проживании, указанное положение о пересмотре было сохра-

нено. Причина внесения данной поправки, как указано в подготовительных документах, заключается в том, что, по мнению властей Дании, чрезвычайная ситуация, сложившаяся вследствие очень большого количества просителей убежища и ходатайств о воссоединении семей в Дании, обусловила предлагаемое ужесточение правил.

Таким образом, Верховный суд Дании согласен с мнением о том, что решение Совета по вопросам иммиграции не противоречит статье 8 Европейской конвенции по правам человека.

Вопрос о различии в обращении согласно статье 14 Европейской конвенции по правам человека во взаимосвязи со статьей 8 указанной Конвенции

Требование трехлетнего проживания в качестве условия для получения права на воссоединение семьи применяется к таким лицам, как [М.А.], получившим вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, которые рискуют подвергнуться жестокому обращению, подпадающему под действие статьи 3 Европейской конвенции по правам человека, в случае возвращения в страну их происхождения, поскольку ситуация в стране их происхождения в целом характеризуется произвольным насилием в отношении гражданского населения. В отличие от указанных ситуаций требование о трехлетнем проживании не применяется к иностранцам, получившим вид на жительство в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об иностранцах, поскольку на них распространяется действие Конвенции ООН о статусе беженцев, или в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах, поскольку они в силу их личных обстоятельств рискуют подвергнуться жестокому обращению, подпадающему под действие статьи 3 Европейской конвенции, в случае возвращения в страну их происхождения.

Статья 14 Конвенции... запрещает различие в обращении по признакам, перечисленным в Конвенции, таким как пол, раса, цвет кожи, язык, религия и так далее или “по иным признакам”.

[М.А.] не сталкивался с различием в обращении по признакам пола, расы или по иным признакам, как прямо указано в статье 14 Конвенции, на дату вынесения решения Советом по вопросам иммиграции. Однако из прецедентной практики... Европейского Суда следует, что иммиграционный статус лица может относиться к “иным признакам”, подпадающим под действие статьи 14 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу “Бах против Соединенного Королевства” (Bah v. United Kingdom) от 27 сентября 2011 г., жалоба № 56328/07, § 45; Постановление Европейского Суда по делу “Ходе и Абди против Соединенного Королевства” (Hode and Abdi v. United Kingdom) от 6 ноября 2012 г., жалоба № 22341/09, §§ 44–47). Также представляется, что различие в обращении, противоречащее статье 14 Конвенции, имеет место в тех случаях, когда лицам, находящимся в аналогичных или сопоставимых ситуациях, предоставляется более благоприятный режим в части прав, защищаемых Конвенцией, и такое различие в обращении не основано на объективных и справедливых причинах; иными словами, если различие в обра-

щении несоразмерно преследуемой законной цели и если отсутствует разумное отношение соразмерности между применяемыми средствами и преследуемой целью. Наконец, представляется, что Договаривающиеся государства располагают пределами усмотрения при оценке того, оправдывают ли и в какой степени различия в схожих на первый взгляд ситуациях различия в обращении, и границы таких пределов варьируются в зависимости от обстоятельств, существа дела и общего контекста.

Согласно подготовительным документам к абзацу “d” подпункта “i” пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, различные нормы о воссоединении семьи, применимые к иностранцам, получившим вид на жительство в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах, и к иностранцам, которые, как [М.А.], получили вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона, обусловлены тем, что иностранцы, получившие вид на жительство в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах, подвергаются личному преследованию, обычно из-за конфликта с властями или другими лицами в стране их происхождения, в то время как иностранцы, получившие вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона, не подвергались личному преследованию, но бежали вследствие общей ситуации, например войны, в стране их происхождения. Иными словами, такие лица не имеют конкретного конфликта с каким-либо лицом в стране своего происхождения, и в подготовительных документах признается, что в целом данная группа лиц нуждается в защите, которая в большей степени зависит от времени, чем лица, подвергшиеся личному преследованию, поскольку ситуация в стране их происхождения может быстро изменить свой характер и стать более мирной.

Верховный суд Дании сомневается в том, что положение [М.А.] сопоставимо с положением иностранцев, получивших вид на жительство в соответствии с пунктом 1 или пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах, поскольку последние рискуют подвергнуться преследованию в силу их личных обстоятельств в случае возвращения в страну их происхождения. Несмотря на это допущение, Верховный суд Дании считает, что различие в праве на воссоединение семьи, которое, как упомянуто выше, основано на оценке потребности различных групп лиц в защите, должно рассматриваться как основанное на объективных и справедливых причинах, относящихся к пределам усмотрения государства, в деле о различии в обращении на основе иммиграционного статуса.

Соответственно, Верховный суд Дании не находит оснований для несогласия с оценкой парламента Дании, согласно которой в более общем контексте потребность в защите лиц, подпадающих под действие пункта 3 статьи 7 Закона об иностранцах, в большей степени зависит от времени, чем потребность в защите лиц, подпадающих под действие пунктов 1 или 2 статьи 7 Закона об иностранцах. Общая ситуация в стране происхождения лица, которая обуславливает временную потребность в защите, может быстро измениться. Это нашло отражение в Постановлении Европейского Суда по делу “Суфи и Эльми про-

тив Соединенного Королевства» (Sufi and Elmi v. United Kingdom) от 28 июня 2011 г., жалобы №№ 8319/07 и 11449/07; и в Постановлении Европейского Суда по делу «К.А.В. против Швеции» (K.A.V. v. Sweden) от 5 сентября 2013 г., жалоба № 886/11.

Оценивая, сопоставимо ли ограничение права [М.А.] на воссоединение с его супругой в Дании со статьей 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции, Верховный суд Дании также подчеркнул, что разлука с его супругой, как указано выше в разделе, посвященном статье 8 Конвенции, носит только временный характер и что ему может быть разрешено воссоединение семьи позднее при наличии исключительных причин.

Ввиду вышеизложенного Верховный суд Дании согласен с мнением о том, что решение Совета по вопросам иммиграции не противоречит статье 14 Конвенции... во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции».

23. 26 апреля 2018 г., прожив в Дании два года, десять месяцев и две недели, заявитель подал новое ходатайство о воссоединении семьи. 22 октября 2018 г. его ходатайство было отклонено, поскольку заявитель не представил документы, подтверждающие подлинность брака. После представления необходимых документов 24 июня 2019 г. супруге заявителя был предоставлен вид на жительство, первоначально действительный сроком на один год. Она въехала в Данию 29 сентября 2019 г.

СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДАНИИ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

I. СООТВЕТСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДАНИИ

24. Соответствующие положения Закона об иностранцах гласят:

Статья 7

«(1) На основании заявления иностранцу выдается вид на жительство, если иностранец подпадает под действие положений Конвенции о статусе беженцев (от 28 июля 1951 г.).

(2) На основании заявления иностранцу выдается вид на жительство, если иностранец рискует подвергнуться смертной казни, пыткам либо бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию в случае возвращения в страну своего происхождения. Заявление, указанное в первом предложении настоящего пункта, также считается заявлением о предоставлении вида на жительство в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи.

(3) В случаях, подпадающих под действие пункта 2 статьи 7, когда иностранец рискует подвергнуться смертной казни, пыткам либо бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию вследствие особо серьезной ситуации в стране его происхождения, характеризующейся произвольными насильственными нападениями и жестоким обращением с гражд-

данским населением, временный вид на жительство предоставляется на основании заявления. Заявление, указанное в первом предложении настоящего пункта, также считается заявлением о предоставлении вида на жительство в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи».

25. В 2015 году защита в соответствии с пунктами 1 и 2 статьи 7 Закона об иностранцах предоставлялась на пять лет одновременно. Защита в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона первоначально предоставлялась на один год, а затем, через год, на два года одновременно.

26. В 2016 году в Закон об иностранцах были внесены изменения, в соответствии с которыми защита в соответствии с пунктом 1 статьи 7 предоставлялась одновременно на два года; защита в соответствии с пунктом 2 статьи 7 первоначально предоставлялась на один год одновременно, а затем на два года одновременно, а защита в соответствии с пунктом 3 статьи 7 предоставлялась на один год одновременно в течение первых трех лет, а затем на два года одновременно.

27. В 2019 году Законом № 174 от 27 февраля 2019 г., который вступил в силу 1 марта 2019 г., в пункты 1 и 2 статьи 7 Закона об иностранцах после слов «вид на жительство» были добавлены слова «в целях временного проживания».

28. Подпункт «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах предусматривал основные условия для воссоединения семьи:

Статья 9

«(1) На основании заявления вид на жительство может быть выдан:

(i) иностранцу старше 24 лет, проживающему совместно в браке или в постоянном сожительстве в течение продолжительного периода времени с лицом старше 24 лет, постоянно проживающим в Дании, которое:

(a) является гражданином Дании;

(b) является гражданином одной из других стран Северной Европы;

(c) получило вид на жительство в соответствии с пунктом 1 или 2 статьи 7 или статьей 8 настоящего Закона;

(d) имело вид на жительство, выданный в соответствии с пунктом 3 статьи 7 настоящего Закона, как минимум в течение последних трех лет; или

(e) имело разрешение на постоянное проживание в Дании как минимум в течение последних трех лет ...».

29. Пункт 1 статьи 9с Закона об иностранцах, который предусматривал общее исключение из статьи 9 указанного Закона, если это было обусловлено исключительными причинами, был сформулирован следующим образом:

Статья 9с

«(1) На основании заявления иностранцу может быть выдан вид на жительство, если это обуслов-

лено исключительными причинами, в том числе соображениями, связанными с единством семьи, и, если иностранец моложе 18 лет, соображениями обеспечения наилучших интересов ребенка. За исключением случаев, когда это нецелесообразно ввиду особых причин, в том числе по соображениям, связанным с единством семьи, и, если иностранец моложе 18 лет, по соображениям обеспечения наилучших интересов ребенка, выдача вида на жительство в соответствии с первым предложением настоящего пункта на основании семейных связей с лицом, проживающим в Дании, подпадает под условия, изложенные в пунктах 2–24, 34 и 35 статьи 9 настоящего Закона. Положения пунктов 26–33 и 36–42 применяются с необходимыми изменениями».

30. Пункт 3 статьи 7 и абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах были введены Законом № 153 от 18 февраля 2015 г., который вступил в силу 20 февраля 2015 г. Закон проводил различие между лицами, которые не имели права на «Конвенционный статус» в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об иностранцах, но которые сталкивались с риском подвергнуться смертной казни, пыткам либо бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию в случае возвращения в страну их происхождения (статус защиты в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах), с одной стороны, и лицами, которые сталкивались с риском подвергнуться смертной казни, пыткам либо бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию вследствие особо серьезной ситуации в стране их происхождения, характеризующейся произвольными насильственными нападениями и жестоким обращением с гражданским населением (статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах), с другой стороны. Абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах в целом переносил право на воссоединение семьи для лиц, имеющих статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона, на один год, кроме случаев, предусмотренных пунктом 1 статьи 9с указанного Закона. Наконец, в статью 3 Закона об иностранцах было введено положение о пересмотре в целях оценки изменений не позднее 2017/18 парламентского года.

31. В подготовительных документах к законопроекту (Законопроект № L72 от 14 ноября 2014 г.), на основе которого был принят Закон № 153 от 18 февраля 2015 г., среди прочего, указано:

«1. Введение и общая информация

События в Сирии заставили миллионы людей покинуть свои дома. Дания и другие страны предложили масштабную поддержку, чтобы помочь многим людям, пострадавшим от конфликта, справиться с неприятной ситуацией, в которой они оказались. Так, на сегодняшний день Дания оказала региону меры поддержки на сумму около 800 миллионов датских крон. Кроме того, Дания уже приняла значительное число стихийных про-

сителей убежища из Сирии и на 2014 год решила выделить 140 мест для расселения беженцев из Сирии.

Власти Дании придерживаются гуманного подхода к политике предоставления убежища и занимают фундаментальную позицию, согласно которой Дания должна взять на себя долю ответственности за беженцев во всем мире. При этом необходимо признать, что Дания не может предложить возможность проживания всем, кто нуждается в помощи.

В течение 2014 года наблюдался резкий рост числа просителей убежища, прибывающих в Данию и соседние с ней страны. Некоторые просители убежища, прибывшие в Данию из таких стран, как Сирия, происходят из регионов, где имеет место беспрецедентное и неизбирательное жестокое обращение с гражданским населением вследствие текущего конфликта в стране. Следовательно, такие лица имеют право на защиту в соответствии со статьей 3 Европейской конвенции по правам человека (далее – Конвенция).

Власти Дании желают выполнить свои международные обязательства и предлагают данной группе просителей убежища защиту до тех пор, пока они в ней нуждаются. При этом власти Дании желают обеспечить возврат иностранцев, необходимость защиты которых носит временный характер, как только это будет возможно ввиду ситуации в стране их происхождения.

Согласно прецедентам, ранее рассмотренным Апелляционным советом по делам беженцев, данной группе просителей убежища выдается вид на жительство и присваивается статус защиты в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах несмотря на то, что это не в полной мере отражает намерение, стоящее за указанным положением. Посредством законопроекта предлагается ввести статус временной защиты для иностранцев, необходимость защиты которых обусловлена особо серьезной ситуацией в стране их происхождения в связи с вооруженным конфликтом или аналогичными событиями. Законопроект не расширяет право на получение убежища в Дании, но упрощает возврат данной группы лиц в страну их происхождения после того, как боевые действия в Сирии прекратятся.

Предполагается, что иностранцам, подпадающим под действие норм о временной защите, будет предоставлен вид на жительство, позволяющий им временно находиться в Дании. Срок действия вида на жительство может быть продлен через один год, а затем через два года с даты продления, в связи с чем будет проведена оценка того, сохраняется ли потребность в защите.

Ввиду временного характера статуса защиты предполагается также, что в отсутствие исключительных обстоятельств иностранец, которому была предоставлена временная защита, получит право на воссоединение семьи только после того, как вид на жительство будет продлен через один год.

Введение статуса временной защиты для определенных иностранцев не повлияет на беженцев, подпадающих под действие Конвенции ООН о статусе беженцев (см. пункт 1 статьи 7 Закона

об иностранцах), или на иностранцев, которым предоставлена защита в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах ввиду особых личных обстоятельств, которые сами по себе давали бы соответствующим лицам право на получение вида на жительство в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах даже до изменения органами по предоставлению убежища своей политики в отношении пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах вследствие вынесения Европейским Судом Постановления по делу «Суфи и Эльми против Соединенного Королевства» (Sufi and Elmi v. United Kingdom) от 28 июня 2011 г., жалобы №N° 8319/07 и 11449/07...

2.4. Воссоединение семьи...

2.4.2. Соображения Министерства юстиции

Предполагается, что супруг, сожитель или дети иностранца, получившего вид на жительство в соответствии с предлагаемым пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах и чей вид на жительство не был продлен, не будут иметь право на получение вида на жительство в соответствии со статьей 9 Закона об иностранцах. Причина заключается в том, что характер пребывания в Дании иностранца, которому в рамках предлагаемого механизма выдан вид на жительство сроком на один год, настолько не определен, а продолжительность его пребывания настолько ограничена, что семье соответствующего иностранца, как правило, не следует разрешать проживание в Дании, *inter alia*, в целях поддержания эффективного иммиграционного контроля. В случае продления временного вида на жительство иностранцы получают право на воссоединение семьи в соответствии со статьей 9 Закона об иностранцах. Кроме того, сохраняется возможность получить разрешение на воссоединение семьи в соответствии со статьей 9с Закона об иностранцах, см. пункт 2.4.2.1...

2.4.2.1. Пункт 1 статьи 9с Закона об иностранцах

В зависимости от обстоятельств член семьи иностранца, получившего временный вид на жительство сроком на один год в соответствии с предлагаемым пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, может получить вид на жительство в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах, если соблюдены применимые условия и если это продиктовано международными обязательствами Дании.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах будет возможность получить вид на жительство во всех случаях, когда этого требуют международные обязательства Дании. В связи с этим предполагается, что иммиграционные власти соблюдают эти обязательства и проводят оценку в каждом конкретном случае, применяя соответствующую прецедентную практику, в частности прецедентную практику Европейского Суда по правам человека.

Временное право на проживание в Дании в течение одного года, как правило, должно приводить к ограничению личных связей с Данией. По мнению Министерства юстиции, следует исходить из того, что данный фактор – непродолжительное пребывание в Дании и выдача вида на жительство только на один год – будет иметь боль-

шое значение при оценке права соответствующих иностранцев на воссоединение семьи в соответствии со статьей 8 Конвенции. Оценка также будет учитывать тот факт, что данный механизм не препятствует на постоянной основе воссоединению иностранцев с членами их семей, а просто переносит воссоединение семей в свете особого статуса иностранца, обусловленного временным характером проживания.

Однако в некоторых случаях необходимо будет провести специальную оценку, чтобы установить наличие права на воссоединение семьи, поскольку в особых обстоятельствах соображения единства семьи будут иметь большее значение. Это применимо, например, к ситуациям, когда лицо, проживающее в Дании, ухаживало за супругом с ограниченными возможностями в стране происхождения до выезда из такой страны или когда лицо, проживающее в Дании, имеет серьезно больных несовершеннолетних детей в стране происхождения. В подобных случаях отказ в воссоединении семьи может иметь особенно сильные последствия уже в течение первого года. Кроме того, что касается детей иностранца, которому выдан вид на жительство в соответствии с предлагаемым пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, могут возникать ситуации, когда Конвенция ООН о правах ребенка, включая пункт 1 статьи 3 о наилучших интересах ребенка, может повлиять на решение разрешить воссоединение семьи.

Взаимосвязь с международными обязательствами Дании более подробно описана ниже в § 5...

Во всех случаях, когда иностранец подает ходатайство о воссоединении семьи, иммиграционные власти должны оценивать, требуют ли международные обязательства Дании удовлетворения такого ходатайства».

32. Законом № 102 от 3 февраля 2016 г., который вступил в силу 5 февраля 2016 г., в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах вновь были внесены изменения, которыми требуемый период проживания для лиц, получивших статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, был увеличен с одного года до трех лет в целях получения права на воссоединение семьи.

33. В подготовительных документах к законопроекту (Законопроект № L87 от 10 декабря 2015 г.), на основе которого был принят Закон № 102 от 3 февраля 2016 г., среди прочего, указано:

«1. Введение...

1.2. Предпосылки и цель законопроекта

В настоящее время Европа принимает большое количество беженцев. Это оказывает давление на все страны, включая Данию. Давление растет с каждым днем. Мы берем на себя общую ответственность, но, по мнению властей Дании, мы не должны принимать такое количество беженцев, которое может поставить под угрозу социальную сплоченность в нашей собственной стране, поскольку количество вновь прибывших влияет на последующий успех интеграции. Для поддержания благополучия и безопасности

в обществе необходимо установить надлежащий баланс...

1.3. Основные составляющие законопроекта

Посредством законопроекта предлагается ужесточить законодательство о предоставлении убежища и об иммиграции.

Законопроект переносит осуществление права на воссоединение семьи для иностранцев, получивших статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, увеличивая текущий минимальный период проживания с одного года до трех лет. Это означает, что в отсутствие исключительных причин иностранцы, получившие статус временной защиты, не будут иметь право на воссоединение семьи в течение первых трех лет. Настоящим ссылаемся на § 2...

Согласно действующим правилам, статья 9 Закона об иностранцах дает иностранцу, проживающему в Дании, право на воссоединение семьи в случае продления его временного вида на жительство через один год. Как следует из представленного в пятницу 13 ноября 2015 г. плана властей Дании по изменению законодательства о предоставлении убежища, в Закон об иностранцах будут внесены поправки, согласно которым в будущем вид на жительство, выданный в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, будет продлен на один год после первого и второго годов, а затем на два года, чтобы подчеркнуть, в большей степени, чем это имеет место в настоящее время, что потребность данной группы лиц в защите следует считать в большей степени зависящей от времени, чем, например, потребность в защите беженцев, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией ООН, которым вид на жительство предоставлен в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об иностранцах.

В целом власти Дании хотят ограничить приток беженцев и мигрантов в Данию. Характер пребывания в Дании иностранца, имеющего вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, обычно следует считать настолько неопределенным, а продолжительность его пребывания настолько ограниченной, что семье соответствующего иностранца не следует разрешать проживание в Дании, за исключением случаев, когда иностранец проживает в Дании как минимум три года, *inter alia*, в целях реализации эффективной иммиграционной политики.

Ввиду вышеизложенного предлагается отказывать иностранцам, получившим вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, в праве на воссоединение семьи в соответствии со статьей 9 Закона об иностранцах, пока они не будут иметь вид на жительство как минимум в течение трех лет.

Если соответствующий иностранец имеет право на воссоединение семьи в соответствии с международными обязательствами Дании в течение первых трех лет, то воссоединение семьи должно быть разрешено в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах.

Ввиду ожидаемого временного характера потребности в защите в сочетании с годовым сро-

ком действия вида на жительство Дания, как правило, не обязана разрешать воссоединение семьи на основе общих связей сторон с Данией согласно статье 8 Конвенции.

В этом контексте следует отметить, что данный механизм также не препятствует на постоянной основе воссоединению иностранцев с членами их семей, а просто переносит воссоединение семей в свете особого статуса иностранца, обусловленного временным характером проживания.

Как и прежде, воссоединение семьи должно быть разрешено, в том числе в течение первых трех лет проживания в Дании, если это продиктовано международными обязательствами Дании...

2.2.2. Взаимосвязь с международными обязательствами Дании

2.2.2.1. Статья 8 Европейской конвенции по правам человека...

Согласно прецедентной практике Европейского Суда по правам человека, право на уважение семейной жизни включает в себя право продолжать вести существующую семейную жизнь. Это право может требовать от государства воздерживаться от высылки члена семьи или, в определенных ситуациях, обеспечивать предпосылки для ведения семейной жизни, например, путем предоставления члену семьи вида на жительство. Однако государства – участники Конвенции имеют относительно широкие пределы усмотрения в этом отношении...

В рамках предлагаемых изменений иностранец, которому предоставлена специальная временная защита, как правило, не будет иметь права на воссоединение семьи в течение первых трех лет своего проживания в Дании. По информации Министерства юстиции, Европейский Суд по правам человека не разрешал каких-либо дел о воссоединении семей в сопоставимой ситуации, однако имеются основания полагать, что Европейский Суд будет использовать вышеуказанные факторы в качестве отправной точки при рассмотрении вопроса о том, следует ли разрешать воссоединение семьи, или о том, может ли наличие публичного интереса в поддержании эффективного иммиграционного контроля служить оправданием для отказа (например, интересы экономического благополучия страны, которые, согласно пункту 2 статьи 8 Конвенции, могут служить оправданием для отказа).

В течение первых трех лет временное право на пребывание в Дании, как правило, должно приводить к ограниченному по характеру и масштабам связям с Данией. Следует исходить из того, что ограниченная продолжительность пребывания в Дании, ожидаемый временный характер потребности в защите и тот факт, что вид на жительство выдается только на один год одновременно, будут иметь большое значение при оценке того, имеют ли соответствующие иностранцы право на воссоединение семьи в соответствии со статьей 8 Конвенции. Оценка также будет учитывать тот факт, что данный механизм не препятствует на постоянной основе воссоединению иностранцев с членами их семей, а просто переносит воссоединение семей в свете особого статуса иностранца, обусловленного временным характером проживания.

Как указано выше, в некоторых случаях необходимо будет провести конкретную оценку наличия права на воссоединение семьи в течение первых трех лет. Это применимо, например, к ситуациям, когда лицо, проживающее в Дании, ухаживало за супругом с ограниченными возможностями в стране происхождения до выезда из такой страны или когда лицо, проживающее в Дании, имеет серьезно больных несовершеннолетних детей в стране происхождения. В таких случаях отказ в воссоединении семьи может иметь особенно сильные последствия уже в первые три года.

Также указывалось, что Министерству юстиции неизвестно о какой-либо прецедентной практике Европейского Суда по правам человека, касающейся переноса права на воссоединение семьи в такой ситуации. С учетом этого, а также поскольку статья 8 Конвенции всегда предполагает элемент установления баланса, существует некоторый риск того, что при рассмотрении конкретного дела Европейский Суд может решить, что власти Дании не вправе устанавливать трехлетнее проживание в Дании в качестве общего условия воссоединения семьи для иностранцев, получивших вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах.

Принимая во внимание ограниченную продолжительность пребывания иностранца-резидента в Дании, ожидаемый временный характер потребности в защите и тот факт, что вид на жительство выдается только на один год одновременно, власти Дании считают, что имеются веские доводы в поддержку мнения о совместимости предложенного механизма со статьей 8 Конвенции.

2.2.2.2. *Статья 14 Европейской конвенции по правам человека*

Согласно статье 14 Конвенции...

Поскольку иностранцы, имеющие статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, не находятся в положении, сопоставимом с положением беженцев, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией ООН (см. пункт 1 статьи 7 Закона об иностранцах) или с положением иностранцев, имеющих особые личные обстоятельства, которые сами по себе оправдывают необходимость защиты (см. пункт 2 статьи 7 Закона об иностранцах), предлагаемое ограничение прав на воссоединение семьи для иностранцев, подпадающих под действие пункта 3 статьи 7 Закона об иностранцах, по мнению Министерства юстиции, не ставит под сомнение соблюдение Данией статьи 14 Конвенции».

34. Положение о пересмотре, содержащееся в статье 3 Закона № 153 от 18 февраля 2015 г., было отменено Законом № 562 от 29 мая 2018 г., который вступил в силу 1 июня 2018 г., поскольку было установлено, что нормы о статусе временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах и о трехлетнем периоде ожидания в соответствии с абзацем «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах действовали надлежащим образом. С учетом позиции многочисленных учреждений, организаций и НПО

в подготовительных документах к законопроекту № 180 от 14 марта 2018 г., на основе которого был принят Закон № 153, упоминались, среди прочего, статистические данные и доводы, изложенные Верховным судом Дании в его Постановлении от 6 ноября 2017 г. (см. выше § 22). Отмечалось, что:

«...Министерство по делам иммиграции и интеграции установило, что нормы о статусе временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах преимущественно применяются к лицам, прибывающим из Сирии, и в меньшей степени к лицам, прибывающим из Сомали.

В данном контексте следует отметить, что одна из причин введения норм о статусе временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах состояла в том, что предыдущие нормы не учитывали в достаточной степени тот факт, что некоторым иностранцам может потребоваться защита ввиду особо серьезной общей ситуации, которая может измениться в течение короткого периода времени в зависимости от обстоятельств. Таким образом, цель введения норм о статусе временной защиты заключалась в приспособлении потребности в защите для данной группы лиц, чтобы облегчить их возвращение в страну их происхождения, когда это будет возможно с учетом развивающейся ситуации. Таким образом, основополагающим принципом статуса защиты является прекращение защиты, когда потребность в ней отпадет.

Министерство по делам иммиграции и интеграции также отмечает, что важно установить надлежащий баланс между защитой лиц, нуждающихся в защите, с одной стороны, и ограничением притока беженцев и мигрантов в Данию и их количества, с другой стороны, чтобы обеспечить эффективную интеграцию. В данном контексте следует отметить, что количество беженцев и воссоединившихся семей влияет на возможность местных властей своевременно прилагать усилия по интеграции, чтобы интеграция таких лиц в Дании могла быть успешной.

Ввиду вышеизложенного, по мнению Министерства по делам иммиграции и интеграции, нормы о статусе временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах действуют надлежащим образом.

Следовательно, Министерство по делам иммиграции и интеграции не видит необходимости во внесении каких-либо изменений или в уточнении текущих положений пункта 3 статьи 7 Закона об иностранцах, принятого Законом № 153 от 18 февраля 2015 г. о внесении изменений в Закон об иностранцах (статус временной защиты для некоторых иностранцев и право отказывать в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища по существу, если заявителю была предоставлена защита в другом государстве – члене ЕС и так далее) или других норм и правил, которые могут затрагивать применение норм о статусе временной защиты...

Общая цель предложения состоит в том, чтобы ограничить приток беженцев и мигрантов в Данию».

35. Муниципалитеты в Дании обязаны предоставлять социальные льготы и пособия, а также предлагать жилье, языковую подготовку и механизмы обеспечения занятости всем лицам, которым в Дании предоставлена международная защита в различных формах.

II. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И РАЗЛИЧНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

36. Основным универсальным документом, касающимся беженцев, является Конвенция ООН о статусе беженцев (г. Женева, 1951 год; или Конвенция 1951 года; далее – Конвенция ООН о статусе беженцев). Изначально она предоставляла защиту лицам, которые стали беженцами в результате событий, происходивших в Европе до 1 января 1951 г. вследствие Второй мировой войны. Понятие «беженец» определяется следующим образом:

Статья 1

«Определение понятия “беженец”

A. В настоящей Конвенции под термином «беженец» подразумевается лицо, которое:

1) рассматривалось как беженец в силу соглашений от 12 мая 1926 г. и 30 июня 1928 г. или же в силу Конвенций от 28 октября 1933 г. и 10 февраля 1938 г., Протокола от 14 сентября 1939 г. или же в силу Устава Международной организации по делам беженцев;

постановления об отказе в праве считаться беженцами, вынесенные Международной организацией по делам беженцев в период ее деятельности, не препятствуют тому, чтобы статус беженца предоставлялся лицам, которые удовлетворяют условиям, установленным в пункте 2 настоящего раздела;

(2) в результате событий, происшедших до 1 января 1951 г., и в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

В тех случаях, когда какое-либо лицо является гражданином нескольких стран, выражение “страна его гражданской принадлежности” означает любую из стран, гражданином которой оно является, и такое лицо не считается лишенным защиты страны своей гражданской принадлежности, если без всякой действительной причины, вытекающей из вполне обоснованных опасений, оно не прибегает к защите одной из стран, гражданином которой оно является».

37. Протокол 1967 года расширил применение Конвенции ООН о статусе беженцев, устранив гео-

графические и временные ограничения, которые были предусмотрены Конвенцией 1951 года.

38. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (далее – МПГПП) в соответствующих частях предусматривает:

Статья 17

«1. Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию.

2. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Статья 23

«1. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

2. За мужчинами и женщинами, достигшими брачного возраста, признается право на вступление в брак и право основывать семью.

3. Ни один брак не может быть заключен без свободного и полного согласия вступающих в брак.

4. Участвующие в настоящем Пакте Государства должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время существования в браке и при его расторжении. В случае расторжения брака должна предусматриваться необходимая защита всех детей».

39. В своем Заключении № 22 (XXXII) «О защите просителей убежища в условиях их массового притока» от 1981 года Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара ООН по делам беженцев постановил:

«В. Обращение с просителями убежища, которые были временно допущены в страну, в ожидании мер по принятию долгосрочного решения...

2. Таким образом, важно, чтобы просителям убежища, которые были временно допущены в страну, в ожидании мер по принятию долгосрочного решения были обеспечены следующие минимальные базовые стандарты гуманного обращения...

/.../

(h) соблюдение принципа единства семей...».

40. 15 августа 2016 г. в своих Заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Дании (CCPR/C/DNK/6) Комитет ООН по правам человека отметил, среди прочего, следующее:

«Воссоединение семей

35. Комитет обеспокоен тем, что поправка к Закону об иностранцах, принятая парламентом в январе 2016 года, вводит ограничения на воссоединение семей для лиц, находящихся под временной защитой, устанавливая требование о наличии вида на жительство на протяжении

более трех последних лет, за исключением случаев, обусловленных международными обязательствами Дании (статья 23).

36. Государству-участнику следует рассмотреть вопрос о сокращении требуемой продолжительности проживания для лиц, находящихся под временной защитой, с тем чтобы они могли получить разрешение на воссоединение семей в соответствии с Пактом».

41. В феврале 2012 года Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее – УВКБ ООН) отреагировало на «Зеленую книгу», опубликованную Европейской комиссией 15 ноября 2011 г., чтобы начать публичные консультации по вопросу права на воссоединение семей граждан третьих стран, проживающих в Европейском союзе. В «Зеленой книге» поднимался ряд вопросов в связи с Директивой 2003/86/ЕС Совета ЕС о праве на воссоединение семьи (см. ниже §§ 45–49). УВКБ ООН отметило, что лица, пользующиеся дополнительной защитой, не подпадают под действие указанной Директивы, согласно подпункту «b» пункта 2 статьи 3, и рекомендовало всем государствам – членам ЕС предоставить лицам, пользующимся дополнительной защитой, возможность воссоединения семей на тех же благоприятных условиях, которые применяются и к беженцам.

III. ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ДРУГИЕ МАТЕРИАЛЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА

42. Прежде всего следует отметить, что Дания не присоединилась к общей Европейской политике в области предоставления убежища и иммиграции (титул V части III Договора о функционировании Европейского союза) и не связана мерами, принимаемыми в рамках такой политики. Это следует из статей 1 и 2 Протокола № 22 о позиции Дании, прилагаемого к Договору о Европейском союзе и к Договору о функционировании Европейского Союза.

А. Хартия

43. Право на семейную жизнь изложено в Хартии Европейского союза об основных правах (далее – Хартия) и в ряде законодательных актов Европейского союза. Статья 7 Хартии гласит:

Статья 7

«Уважение личной и семейной жизни

Каждый человек имеет право на уважение своей личной и семейной жизни, жилья и переписки».

44. Разъяснения Хартии об основных правах (2007/С303/02) содержат следующее руководство по толкованию статьи 7 Хартии:

«Разъяснения статьи 7 Хартии – Уважение личной и семейной жизни

Права, гарантированные в статье 7 Хартии, соответствуют правам, гарантированным статьей 8 Европейской конвенции по правам человека...

Согласно пункту 3 статьи 52 Хартии, значение и объем данного права являются такими же, как предусмотрено Европейской конвенцией по правам человека. Следовательно, ограничения, которые на законных основаниях могут быть наложены на данное право, являются такими же, как предусмотрено статьей 8 указанной Конвенции...».

В. Директива о воссоединении семей

45. Директива 2003/86/ЕС Совета ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семьи (далее – Директива о воссоединении семей) является основным актом вторичного права Европейского союза, касающимся прав на воссоединение семей граждан третьих стран (то есть лиц, которые не являются гражданами государства – члена ЕС). Директива о воссоединении семей определяет условия для осуществления права на воссоединение семей гражданами третьих стран, законно проживающими на территории государств – членов ЕС.

46. Директива предоставляет возможность государствам – членам ЕС перенести осуществление права на воссоединение семей на два или три года (см. ниже), за исключением случаев, когда инициатор воссоединения семьи является беженцем (в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев). Соответствующие положения Директивы о воссоединении семей гласят:

Статья 8

«Государства – члены ЕС вправе потребовать, чтобы инициатор воссоединения семьи находился на их территории на законных основаниях в течение периода, не превышающего двух лет, прежде чем члены его семьи смогут присоединиться к нему.

В порядке отступления, если законодательство государства – члена ЕС о воссоединении семей, действующее на дату принятия настоящей Директивы, учитывает его возможности по приему мигрантов, то такое государство – член ЕС может предусмотреть период ожидания не более трех лет с даты подачи ходатайства о воссоединении семьи до выдачи вида на жительство членам семьи».

Статья 12

«...2. В порядке отступления от статьи 8 настоящей Директивы государства – члены ЕС не вправе требовать от беженцев проживания на своих территориях в течение определенного периода времени, прежде чем члены их семей смогут присоединиться к ним».

47. Согласно первоначальному предложению Европейской комиссии для Директивы Совета ЕС (ОJ C116 E, 26.4.2000, р. 66, Article 10), периоды ожидания в целях воссоединения семей были запрещены как для беженцев, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев, так и для лиц, пользующихся дополнительной защитой. Пояснительный меморандум к измененному предложению для Директивы

Совета ЕС (ОJ C62 E, 27.2.2001, р. 99) содержит следующий комментарий Европейской комиссии:

«Одна поправка [предложение Европейского Парламента о внесении поправки] ограничивает сферу применения директивы. Она исключает лиц, пользующихся дополнительной защитой, и призывает к безотлагательному принятию предложения об их приеме и проживании. Европейская комиссия приняла данную поправку и внесла надлежащие изменения в соответствующие статьи. Она считает, что лица, относящиеся к данной категории, должны иметь право на воссоединение семьи и нуждаются в защите; однако она признает, что отсутствие согласованного понятия дополнительной защиты на уровне Сообщества представляет собой препятствие для распространения на таких лиц сферы применения предлагаемой директивы. В Заключениях Европейского совета, принятых в г. Тампере 15 и 16 октября 1999 г., указывается, что “[статус беженца] также должен быть дополнен мерами по предоставлению дополнительных форм защиты, предлагающими соответствующий статус любому лицу, нуждающемуся в такой защите”. В указанных целях Табло, представленное Европейской комиссией в марте 2000 года и утвержденное Советом ЕС, предусматривает принятие до 2004 года предложения о статусе лиц, пользующихся дополнительной защитой. В следующем году Европейская комиссия намерена внести такое предложение, которое также может охватывать право на воссоединение семей для данной категории граждан третьих стран».

В Сообщении Европейской комиссии, опубликованном в 2014 году в качестве руководства о применении Директивы 2003/86, указывалось:

«Европейская комиссия считает, что потребности в гуманитарной защите лиц, пользующихся дополнительной защитой, не отличаются от потребностей беженцев, и призывает государства – члены ЕС принять нормы, наделяющие беженцев и лиц, пользующихся временной или дополнительной защитой, аналогичными правами. Сближение статусов также подтверждается новой редакцией Квалификационной директивы 2011/95/ЕС... В любом случае, даже если ситуация не регулируется законодательством Европейского союза, государства – члены ЕС обязаны соблюдать статьи 8 и 14 Европейской конвенции по правам человека (§ 6.2 итогового Сообщения COM (2014) 210 final)».

48. В результате переговоров по предлагаемой Директиве между государствами – членами ЕС сфера применения Директивы была сужена, и лица, пользующиеся дополнительной защитой, были исключены из сферы ее применения.

49. Таким образом, согласно пункту 2 статьи 3 Директивы, она не применяется, если инициатор воссоединения семьи имеет право проживать в государстве – члене ЕС на основании дополнительной формы защиты в соответствии с международными обязательствами, внутригосударственным законодательством или практикой государства – члена ЕС либо если инициатор воссоединения семьи подает заявление о разрешении на проживание на указан-

ном основании и ожидает решения о своем статусе.

50. В своем Постановлении от 27 июня 2006 г. по делу «Европейский Парламент против Совета ЕС» (European Parliament v. Council), дело № C-540/03, EU: C:2006:429, Суд Европейского союза (далее – Суд ЕС) отклонил утверждение Европейского парламента о том, что положения последнего подпараграфа пункта 1 статьи 4, пункта 6 статьи 4 и статьи 8 [касающиеся периодов ожидания] Директивы 2003/86/ЕС Совета ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семей следует отменить, поскольку они нарушают международное право, и в частности статью 8 Конвенции. Суд ЕС в соответствующих частях постановил:

«97. Как и другие положения, оспариваемые в настоящем деле, статья 8 Директивы разрешает государствам – членам ЕС отступать от норм, регулирующих воссоединение семей, установленных Директивой. Первый параграф статьи 8 Директивы разрешает государствам – членам ЕС требовать законного проживания в течение максимум двух лет, прежде чем к инициатору воссоединения семьи могут присоединиться члены его семьи. Второй параграф статьи 8 Директивы позволяет государствам – членам ЕС, законодательство которых учитывает их возможности по приему мигрантов, предусматривать период ожидания не более трех лет с даты подачи ходатайства о воссоединении семьи до выдачи вида на жительство членам семьи.

98. Таким образом, данное положение не препятствует воссоединению семей, но сохраняет за государствами – членами ЕС ограниченные пределы усмотрения, позволяя им удостовериться в том, что воссоединение семей состоится в благоприятных условиях после проживания инициатора воссоединения семьи в стране пребывания в течение достаточно длительного периода времени, чтобы можно было предположить, что члены семьи хорошо устроятся и продемонстрируют некоторый уровень интеграции. Соответственно, тот факт, что государство – член ЕС принимает во внимание указанные факторы, а также право перенести воссоединение семей на два или, в зависимости от обстоятельств, три года не противоречит праву на уважение семейной жизни, гарантированному, в частности, в статье 8 Конвенции в толковании Европейского Суда по правам человека.

99. Однако необходимо помнить, что, как следует из статьи 17 Директивы, продолжительность проживания в государстве – члене ЕС является только одним из факторов, которые государство – член ЕС должно принимать во внимание при рассмотрении ходатайства, и что период ожидания не может быть установлен без учета всех значимых факторов в конкретных случаях.

100. То же самое относится и к критерию возможностей государства – члена ЕС по приему мигрантов, который может быть одним из факторов, принимаемых во внимание при рассмотрении ходатайства, но не может быть истолкован как санкционирование какой-либо системы квот или введения трехлетнего периода ожидания

без учета особых обстоятельств конкретных дел. Анализ всех факторов, как предписано в статье 17 Директивы, не позволяет принимать во внимание только этот фактор и требует подлинной проверки возможностей по приему мигрантов при подаче ходатайства.

101. При проведении такого анализа государства – члены ЕС должны, как указано в § 63 настоящего Постановления, также должным образом учитывать наилучшие интересы несовершеннолетних детей.

102. Различные ситуации в зависимости от того, используют ли государства – члены ЕС право введения двухлетнего или трехлетнего периода ожидания, если их законодательство, действующее на дату принятия Директивы, учитывает их возможности по приему мигрантов, просто отражают сложность гармонизации законов в области, которая до сих пор относилась к компетенции только государств – членов ЕС. Как признает сам Европейский Парламент, Директива в целом важна для согласованного применения права на воссоединение семей. В настоящем деле представляется, что законодательный орган Сообщества не вышел за пределы, установленные основными правами, разрешив государствам – членам ЕС, которые имели или намеревались принять специальное законодательство, скорректировать некоторые аспекты права на воссоединение семей.

103. Следовательно, статья 8 Директивы не может рассматриваться как противоречащая основному праву на уважение семейной жизни или обязательству учитывать наилучшие интересы детей как сама по себе, так и в том смысле, что она прямо или косвенно разрешает государствам – членам ЕС действовать подобным образом.

104. В конеч государствам – членам ЕС ном итоге, хотя Директива предоставляет пределы усмотрения, она достаточно широка, чтобы позволить им применять нормы Директивы в соответствии с требованиями, вытекающими из защиты основных прав (в связи с этим см. дело № 5/88 Wachauf [1989], ECR 2609, § 22).

105. Следует помнить, что в соответствии со сложившейся прецедентной практикой требования, вытекающие из защиты общих принципов, признанных в правовом порядке Сообщества, которые включают в себя основные права, также являются обязательными для государств – членов ЕС при имплементации норм Сообщества, и, следовательно, они обязаны, насколько это возможно, применять нормы в соответствии с указанными требованиями (см. дело № C-2/92 Bostock [1994], ECR I-955, § 16; дело № C107/97 Rombi and Arkopharma [2000], ECR I-3367, § 65; в связи с этим см. также дело ERT, § 43).

106. Имплементация Директивы подлежит рассмотрению судами государств – членов ЕС, поскольку, как предусмотрено в статье 18 Директивы, «государства – члены ЕС должны гарантировать, что инициатор воссоединения семьи и/или члены его семьи имеют право обратиться в суд, если ходатайство о воссоединении семьи отклонено, либо если вид на жительство не продлен или отозван, либо если вынесено постановление о выдворении». Если такие суды сталкиваются

с трудностями, связанными с толкованием или действием Директивы, они обязаны передать соответствующий вопрос в Суд ЕС для вынесения предварительного заключения в обстоятельствах, изложенных в статьях 68 и 234 Договора об учреждении Европейского сообщества.

107. Что касается государств – членов ЕС, для которых данные документы являются обязательными, следует также помнить, что, согласно пункту 4 статьи 3 Директивы, данная Директива не затрагивает более благоприятные положения Европейской социальной хартии от 18 октября 1961 г., пересмотренной Европейской социальной хартии от 3 мая 1987 г., Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов от 24 ноября 1977 г., а также двусторонних и многосторонних соглашений между Сообществом либо Сообществом и государствами – членами ЕС, с одной стороны, и третьими странами, с другой стороны.

108. Поскольку иск надлежащим образом не обоснован, отсутствует необходимость рассматривать, отделимы ли оспариваемые положения от остальных положений Директивы.

109. Следовательно, иск должен быть отклонен».

С. Пересмотренная Квалификационная директива

51. В 2004 году законодательная база Европейского союза, регулирующая вопросы предоставления убежища и воссоединения семей, была дополнена Директивой 2004/83/ЕС Совета ЕС (далее – Квалификационная директива), которая впоследствии была отменена и заменена Директивой 2011/95/ЕС Европейского Парламента и Совета ЕС от 13 декабря 2011 г. о стандартах определения граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве бенефициаров международной защиты, о едином статусе беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также о содержании предоставляемой защиты (далее – пересмотренная Квалификационная директива).

52. В соответствии с Директивой 2011/95/ЕС под «лицом, имеющим право на дополнительную защиту», понимается гражданин третьей страны или лицо без гражданства, которое не может быть квалифицировано в качестве беженца, но в отношении которого доказано наличие существенных оснований полагать, что в случае возвращения заинтересованного лица в страну его происхождения или, в случае лица без гражданства, в страну его последнего постоянного проживания, такое лицо столкнется с реальным риском причинения ему серьезного вреда, и которое не может или в связи с таким риском не желает пользоваться защитой такой страны. В соответствии с законодательством Европейского союза такой серьезный вред состоит в риске подвергнуться смертной казни, пыткам либо бесчеловечному или унижающе-

му достоинство обращению или наказанию в стране происхождения заявителя; либо в серьезной и индивидуальной угрозе для жизни или личности гражданского лица вследствие неизбирательного насилия в условиях международного или внутреннего вооруженного конфликта.

53. В Директиве не используются выражения «временная защита» или «постоянная защита».

54. Однако в целях настоящего дела следует отметить, что выражение «дополнительная защита» может охватывать как «временную защиту», так и «постоянную защиту», равно как и «защиту долговременного характера».

55. Пункт 39 преамбулы к пересмотренной Квалификационной директиве гласит:

«В ответ на призыв Стокгольмской программы по установлению единого статуса для беженцев или лиц, имеющих право на дополнительную защиту, и за исключением необходимых и объективно оправданных отступлений, бенефициарам статуса дополнительной защиты должны быть предоставлены такие же права и льготы, которыми пользуются беженцы в соответствии с настоящей Директивой, и на них должны распространяться такие же условия для получения права на дополнительную защиту».

56. Соответствующие положения пересмотренной Квалификационной директивы гласят (и согласно пункту 2 статьи 20 указанной Директивы, применяются как к беженцам, так и к лицам, имеющим право на дополнительную защиту, если не указано иное):

ГЛАВА I

Общие положения

Статья 2

«Определения

В целях настоящей Директивы применяются следующие определения...

/.../

(d) под «беженцем» понимается гражданин третьей страны, который вследствие обоснованных опасений преследования на основании своей расовой, религиозной или национальной принадлежности, политических взглядов или принадлежности к определенной социальной группе, находится за пределами страны своего гражданства и не может в силу таких опасений или не желает пользоваться защитой такой страны, либо лицо без гражданства, которое, находясь за пределами страны своего последнего постоянного проживания, по таким же причинам, как указано выше, не может или в силу таких опасений не желает возвращаться в эту страну, и к которому не применима статья 12 настоящей Директивы;

(e) под «статусом беженца» понимается признание государством – членом ЕС гражданина третьей страны или лица без гражданства в качестве беженца;

(f) под «лицом, имеющим право на дополнительную защиту», понимается гражданин третьей страны или лицо без гражданства, которое не может быть квалифицировано в качестве беженца, но в отношении которого доказано наличие существенных оснований полагать, что в случае возвращения заинтересованного лица в страну его происхождения или, в случае лица без гражданства, в страну его последнего постоянного проживания такое лицо столкнется с реальным риском причинения ему серьезного вреда, как определено в статье 15 настоящей Директивы, и на которое не распространяются пункты 1 и 2 статьи 17 настоящей Директивы, и которое не может или в связи с таким риском не желает пользоваться защитой такой страны;

(g) под «статусом дополнительной защиты» понимается признание государством – членом ЕС гражданина третьей страны или лица без гражданства в качестве лица, имеющего право на дополнительную защиту;

/.../

(j) под «членами семьи» (если соответствующая семья уже существовала в стране происхождения) понимаются следующие члены семьи бенефициара международной защиты, присутствующие в том же государстве – члене ЕС в связи с ходатайством о предоставлении международной защиты:

супруг/супруга бенефициара международной защиты или не состоящий в браке партнер, находящийся в стабильных отношениях, если в соответствии с законодательством или практикой соответствующего государства – члена ЕС не состоящие в браке пары рассматриваются аналогично состоящим в браке парам в законодательстве, относящимся к гражданам третьих стран,

несовершеннолетние дети пар, указанных в первом абзаце, или бенефициара международной защиты при условии, что они не состоят в браке и независимо от того, рождены ли они в браке или нет, или являются ли они приемными детьми или нет, как это определено внутривнутригосударственным законодательством,

отец, мать или иной взрослый, который несет ответственность за бенефициара международной защиты в соответствии с законодательством или практикой соответствующего государства – члена ЕС, если бенефициар является несовершеннолетним лицом и не состоит в браке...»

ГЛАВА VII

СОДЕРЖАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ

Статья 20

Общие правила

«1. Настоящая глава не затрагивает права, предусмотренные Женевской конвенцией.

2. Если не указано иное, настоящая глава распространяется как на беженцев, так и на лиц, имеющих право на дополнительную защиту.

/.../

Статья 23**Сохранение единства семьи**

1. Государства – члены ЕС обеспечивают возможность сохранения единства семьи.

2. Государства – члены ЕС гарантируют, что члены семьи бенефициара международной защиты, которые лично не имеют права на получение такой защиты, могут обратиться за предоставлением льгот, указанных в статьях 24–35 настоящей Директивы, в порядке, предусмотренном государством – членом ЕС, и в том объеме, в котором это совместимо с личным правовым статусом соответствующего члена семьи.

/.../

Статья 24**Вид на жительство**

1. В кратчайшие возможные сроки после предоставления международной защиты государством – членом ЕС выдаются лицам, которым был присвоен статус беженца, вид на жительство сроком действия как минимум на три года с возможностью продления, если веские причины национальной безопасности или публичного порядка не требуют иного и без ущерба пункту 3 статьи 21 настоящей Директивы.

Без ущерба пункту 1 статьи 23 настоящей Директивы вид на жительство, выдаваемый членам семьи лица, получившего статус беженца, может иметь срок действия менее трех лет и может быть продлен.

2. В кратчайшие возможные сроки после предоставления международной защиты государством – членом ЕС выдаются бенефициарам дополнительной защиты и членам их семей вид на жительство с возможностью продления, который должен иметь срок действия не менее одного года, а в случае продления – не менее двух лет, если веские причины национальной безопасности или публичного порядка не требуют иного».

D. Директива о временной защите

57. Директива 2001/55/ЕС Совета ЕС от 20 июля 2001 г. содержит минимальные стандарты для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц, а также предусматривает меры, обеспечивающие баланс усилий государств – членом ЕС при приеме таких лиц и несении последствий их приема (далее – Директива о временной защите). Она была принята, *inter alia*, на фоне крупномасштабного перемещения лиц, спасающихся от конфликта в Косово, и ввиду различий между государствами – членами ЕС в части мер, касающихся статуса защиты и прав, предоставляемых в случае массового притока перемещенных лиц. Указанная Директива регулирует обязательства государств – членом ЕС в отношении условий приема и проживания лиц, пользующихся временной защитой в условиях их массового притока. Директива не применялась на практике. Тем не менее она отражает сложившееся на междуна-

родном уровне толкование права на воссоединение семей лиц, пользующихся временной защитой, в случае их массового притока мигрантов.

Статья 15

«1. В целях настоящей статьи в случаях, когда семьи, уже существующие в стране происхождения, были разлучены вследствие обстоятельств, сопровождающих массовый приток, следующие категории лиц считаются членами семьи:

(а) супруг/супруга инициатора воссоединения семьи или не состоящий в браке партнер, находящийся в стабильных отношениях, если в соответствии с законодательством или практикой соответствующего государства – члена ЕС не состоящие в браке пары рассматриваются аналогично состоящим в браке парам в законодательстве, относящимся к гражданам третьих стран; несовершеннолетние не состоящие в браке дети инициатора воссоединения семьи или ее/его супруга/супруги независимо от того, рождены ли они в браке или нет, или являются ли они приемными детьми или нет;

(б) другие близкие родственники, проживавшие вместе как члены семьи на момент событий, которые привели к массовому притоку, и находившиеся на тот момент на полном или частичном иждивении инициатора воссоединения семьи.

2. В случае если отдельные члены семьи пользуются временной защитой в различных государствах – членах ЕС, то государства – члены ЕС воссоединяют членом семей, убедившись, что члены семьи подпадают под описание абзаца “а” пункта 1 настоящей статьи, принимая во внимание положения указанных членом семей. Государства – члены ЕС могут воссоединять членом семьи, убедившись, что члены семьи подпадают под описание абзаца “б” пункта 1 настоящей статьи, принимая во внимание в каждом конкретном случае крайние трудности, с которыми они столкнутся, если воссоединение семьи не произойдет.

3. Если инициатор воссоединения семьи пользуется временной защитой в одном из государств – членом ЕС, а один или несколько членом его семьи еще не находятся в данном государстве, то государство – член ЕС, в котором инициатор воссоединения семьи пользуется временной защитой, воссоединяет с ним нуждающихся в защите членом семьи, убедившись, что они подпадают под описание абзаца “а” пункта 1 настоящей статьи. Государство – член ЕС может воссоединять нуждающихся в защите членом семьи с инициатором воссоединения семьи, убедившись, что они подпадают под описание абзаца “б” пункта 1 настоящей статьи, принимая во внимание в каждом конкретном случае крайние трудности, с которыми они столкнутся, если воссоединение семьи не произойдет.

4. Применяя настоящую статью, государства – члены ЕС учитывают наилучшие интересы ребенка.

5. Заинтересованные государства – члены ЕС принимают решение о том, в каком государстве-члене ЕС будет происходить воссоединение семьи, с учетом статей 25 и 26 настоящей Директивы.

6. Воссоединившимся членам семьи выдается вид на жительство на условиях временной защиты. В указанных целях выдаются документы или другие эквивалентные свидетельства. Перемещение членов семьи на территорию другого государства – члена ЕС в целях воссоединения в соответствии с пунктом 2 настоящей статьи, приводит к аннулированию выданных видов на жительство и прекращению в отношении этих лиц обязательств по предоставлению временной защиты в государстве – члене ЕС, территорию которого такие лица покидают.

7. Практическая реализация настоящей статьи может предусматривать сотрудничество с соответствующими международными организациями.

8. Государство – член ЕС по запросу другого государства – члена ЕС предоставляет информацию, изложенную в Приложении II к настоящей Директиве, о лице, получившем временную защиту, которая необходима для обработки вопроса в соответствии с настоящей статьей».

58. Пояснительная записка Европейской комиссии к Директиве Совета ЕС (ОЖ № С311 Е, 31.10.2000) содержит следующие общие комментарии:

«2.4. Понятие и нормативные основы временной защиты в случае [массового притока] были разработаны недавно и отличаются в зависимости от государства – члена Европейского союза. Большинство из них предусмотрели в своем законодательстве возможность создания механизмов временной защиты на основании закона, подзаконного акта, циркуляра или решения *ad hoc*. В некоторых государствах выражение “временная защита” как таковое не используется, но в действительности выданные документы на проживание и связь с системой предоставления убежища имеют такие же практические последствия. Системы также различаются по максимальной продолжительности временной защиты (от шести месяцев до одного, двух, трех, четырех или даже пяти лет максимум). Некоторые государства – члены ЕС предусматривают возможность приостановления рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища в течение срока действия временной защиты, а другие нет. Основные различия заключаются в правах на социальное обеспечение и льготах, предоставляемых лицам, пользующимся временной защитой. Некоторые государства – члены ЕС предоставляют право на трудоустройство и воссоединение семьи, а другие нет. В некоторых государствах – членах ЕС предусмотрено, что нельзя пользоваться преимуществом временной защиты, одновременно будучи просителем убежища: заявители должны выбрать одну или другую процедуру. В других государствах-членах ЕС такая несовместимость отсутствует.

/.../

5.6. ...В своем предложении о воссоединении семей Европейская комиссия заявила, что вопрос сохранения единства семьи в контексте временной защиты будет рассматриваться в рамках специального, а не общего предложения. Учитывая ограниченный заранее установленный срок действия временной защиты, Европейская комиссия считает необходимым сосредоточить внима-

ние на семье, уже существующей в государстве происхождения, но разлученной ввиду обстоятельств массового притока. Можно предложить широкое понятие семьи. Это соответствует практике государств – членов ЕС в отношении косовских албанцев. Однако право, предусмотренное настоящей Директивой, более ограничено, чем право, предусмотренное Директивой о воссоединении семьи. Кроме того, Европейская Комиссия не может отрицать, что политические условия для предложения более широкого подхода к воссоединению семей для лиц, пользующихся временной защитой, чем предложенные в настоящей Директиве, по всей видимости, не выполняются. Европейская комиссия хотела бы связать признание конкретной ситуации и право вести нормальную семейную жизнь, которое закреплено Европейской конвенцией по правам человека и, следовательно, также доступно лицам, пользующимся временной защитой, как указано в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы государствам-членам № R(99)23 «О воссоединении семей беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите», от 15 декабря 1999 г...».

59. Пояснительный меморандум Европейской комиссии также содержит следующие комментарии к статье 13 проекта Директивы Совета ЕС (которая была изменена в ходе законодательной процедуры Европейского союза и заменена статьей 15 в итоговой Директиве):

Статья 13

«Настоящая статья содержит условия сохранения семьи на период действия временной защиты. Она не дает права на воссоединение семьи, как определено в проекте Директивы Совета ЕС о праве на воссоединение семьи от 1 декабря 1999 г. (COM(1999) 638 *final*), поскольку временный характер ситуации, по-видимому, не допускает осуществления данного права в той же форме. Это основано на гуманитарной концепции, связанной с причинами бегства. Семейный круг шире, чем определено в Директиве о воссоединении семей, но он охватывает семьи, уже существующие в государстве происхождения, и исключает создание семьи. Он также не распространяется на воссоединение члена семьи, законно проживающего в третьей стране (если эта страна не является государством происхождения), с членами семьи, пользующимися временной защитой в одном из государств – членов ЕС. Воссоединившиеся лица имеют право на получение вида на жительство, выданного в режиме временной защиты. В контексте временной защиты статья применяет право на уважение семейной жизни, закрепленное в международном праве, в частности в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с учетом особых обстоятельств временной защиты...».

Е. Прочие документы, принятые на европейском уровне

60. Резолюция Парламентской ассамблеи Совета Европы (далее – ПАСЕ) № 2243(2018) «О воссоединении семей беженцев и мигрантов

в государствах – членах Совета Европы» от 11 октября 2018 г. гласит:

«1. Парламентская ассамблея глубоко обеспокоена увеличением числа политических дискуссий и мер, направленных против иностранцев, которые представляют реальную угрозу для защиты беженцев, и в частности их семейной жизни. Нельзя разлучать семьи и препятствовать их воссоединению после зачастую опасного и сложного выезда из страны их происхождения, где их основные права на защиту и безопасность находятся под угрозой.

2. Напоминая, что государства – члены Совета Европы взяли на себя обязательство защищать право на семейную жизнь в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции по правам человека (ETS № 5), Парламентская ассамблея подчеркивает, что данное право применяется ко всем лицам, включая беженцев и мигрантов. Государства – члены Совета Европы должны обеспечить безопасные и постоянные способы воссоединения семей, тем самым сократив количество обращений к контрабандистам и снизив риски, связанные с нелегальной иммиграцией.

3. Парламентская ассамблея отмечает, что отсутствует какое-либо общее определение семьи в контексте права на воссоединение семьи. Хотя государства – члены Совета Европы могут пользоваться широкими пределами усмотрения в вопросах, касающихся морали и религии, семейные права требуют более высокого уровня защиты в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека. Следовательно, власти государств – членов Совета Европы должны принять благоприятный подход к воссоединению семей, выходящий за рамки традиционного определения семьи, которое необязательно отражает множество форм совместного проживания людей как одной семьи в настоящее время.

/.../

6. Парламентская ассамблея с беспокойством отмечает, что в соответствии со своим законодательством государства – члены Совета Европы часто отказывают в выдаче виз членам семей лиц, которым не был предоставлен статус беженца, но которым была предоставлена дополнительная или временная защита по гуманитарным соображениям. Однако защита семейной жизни и требования обеспечения наилучших интересов ребенка в соответствии со статьей 10 Конвенции ООН о правах ребенка требуют, чтобы такие лица имели возможность сохранить единство своей семьи или воссоединиться с членами своей семьи. Такой статус дополнительной или временной защиты не следует считать «альтернативным статусом беженца», предоставляющим меньше прав. Таким образом, государства не должны подменять статус беженца статусом дополнительной или временной защиты, чтобы ограничить возможности для воссоединения семей ввиду временного и личного характера такого дополнительного статуса.

7. Что касается мигрантов, Парламентская ассамблея подчеркивает, что в целях обеспечения защиты их семейной жизни и наилучших интересов ребенка визовые требования для членов семей мигрантов не должны представлять собой *de facto* препятствие для сохранения единства

семей. Парламентская ассамблея особенно сожалеет о том, что некоторые государства предъявляют высокие финансовые требования или вводят длительные периоды ожидания для мигрантов, желающих обратиться за получением визы для членов своих семей. Если государства являются членами Европейского союза, им также необходимо соблюдать законодательство Европейского союза о свободе передвижения людей, в том числе членов семьи.

/.../

14. Парламентская ассамблея призывает все государства – члены Совета Европы разработать и соблюдать общие руководящие принципы по осуществлению права на воссоединение семей, чтобы не вынуждать беженцев и мигрантов уезжать в те страны, где воссоединение семей легче. Препятствия для защиты семейной жизни недопустимы в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции по правам человека в целях сдерживания мигрантов или беженцев и членов их семей».

61. Рекомендация ПАСЕ № 2141(2018) от 11 октября 2018 г., посвященная тому же вопросу, гласит:

«1. Ссылаясь на свою Резолюцию № 2243(2018), Парламентская ассамблея подчеркивает важность защиты семейной жизни в соответствии со статьей 8 Европейской конвенции по правам человека (ETS № 5) и рекомендует Комитету министров:

1.1. разработать руководящие принципы применения права на воссоединение семей беженцев и мигрантов, а также взаимной правовой помощи и административного сотрудничества между государствами – членами Совета Европы, а также с третьими странами в данной области;

1.2. предложить государствам – членам Совета Европы заключить двусторонние соглашения, чтобы представлять друг друга в вопросах получения заявлений о выдаче визы и в вопросах выдачи виз;

1.3. предложить государствам – членам Совета Европы, которые еще не сделали этого, присоединиться к Шенгенской визовой информационной системе Европейского союза или наладить с ней сотрудничество в целях обмена данными, которые делают возможным воссоединение семей;

1.4. сотрудничать с Международным комитетом Красного Креста в целях продвижения механизмов и деятельности по поиску пропавших без вести членов семей беженцев, сотрудничая с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца и национальными парламентами;

1.5. усиливать деятельность Совета Европы по борьбе с торговлей детьми-беженцами, обеспечивая, чтобы несопровождаемые дети-беженцы могли воссоединиться со своими родителями, за исключением случаев, когда это противоречит интересам ребенка, например, если родители участвовали в торговле ребенком».

62. В докладе под названием «Осуществление права на воссоединение семей беженцев в Европе», опубликованном в 2017 году Комиссаром Совета

Европы по правам человека, последняя рекомендация, *inter alia*:

«Обеспечить, чтобы процедуры воссоединения семей для всех беженцев (в широком смысле) были гибкими, оперативными и эффективными.

1. Внедрить прецедентную практику Европейского Суда и гарантировать, что все процедуры воссоединения семей беженцев являются гибкими, оперативными и эффективными, чтобы обеспечить защиту права на уважение их семейной жизни.

2. Незамедлительно пересмотреть и внести необходимые изменения в соответствующие меры государственной политики, если в них проводится различие между беженцами, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией 1951 года, а также бенефициарами дополнительной и иной защиты.

/.../

Обеспечить воссоединение семьи для членов расширенной семьи как минимум в том случае, если они находятся на иждивении инициатора воссоединения семьи.

11. Гарантировать, что члены расширенной семьи также имеют право на воссоединение семьи, если они находятся на иждивении инициатора воссоединения семьи.

12. Гарантировать, что понятие зависимости позволяет гибко оценивать эмоциональные, социальные, финансовые и другие связи и поддержку, существующие между беженцами и членами их семей. Если такие связи были разорваны из-за факторов, связанных с бегством, их не следует

воспринимать как сигнал окончания зависимости.

13. Критерии, используемые для оценки зависимости, должны соответствовать правовой концепции, разработанной в прецедентной практике Европейского Суда, и другим правовым рекомендациям. Критерии необходимо объяснять посредством четких и общедоступных инструкций или правовых документов, чтобы беженцы могли соответствующим образом скорректировать свои ходатайства.

/.../

Гарантировать отсутствие необоснованных задержек для воссоединения семей.

15. Периоды ожидания в целях воссоединения семей беженцев не должны нарушать право на семейную жизнь. Периоды ожидания более одного года нецелесообразны для беженцев и членов их семей.

16. Периоды ожидания должны быть обоснованы в каждом конкретном случае, должны соответствовать закону, преследовать законную цель, быть необходимыми и соразмерными обстоятельствам...».

IV. СТАТИСТИКА

63. Ежегодная государственная статистика, касающаяся иностранцев в Дании (*tal på udlændingeområdet*), которая составляется Министерством по делам иностранцев и интеграции, свидетельствует о следующем:

Таблица 1

Количество ходатайств о предоставлении убежища за 2011–2019 годы (распределение по годам)									
Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего	3 806	6 184	7 557	14 792	21 316	6 266	3 500	3 559	2 683

Данные за 2011–2018 годы окончательны, а данные за 2019 год предварительны по состоянию на 5 января 2020 г.

Таблица 2

Количество видов на жительство, выданных в связи с предоставлением убежища (распределение по годам и нормативно-правовому основанию)									
Год	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Всего видов на жительство, выданных в связи с предоставлением убежища	2 249	2 583	3 889	6 104	10 849	7 493	2 750	1 652	1 777

Из них

Пункт 1 статьи 7	957	1 267	1 872	3 913	7 810	4 478	1 525	1 028	765
Пункт 2 статьи 7	584	725	1 419	1 774	1 325	406	392	187	657
Пункт 3 статьи 7					1 068	2 475	789	40	309
Промежуточный итог	(1 541)	(1 992)	(3 291)	(5 687)	(10 203)	(7 359)	(2 706)	(1 621)	(1 731)
Другие	192	123	83	73	66	49	44	31	46

Данные за 2011–2018 годы окончательны, а данные за 2019 год предварительны по состоянию на 4 января 2020 г.

Таблица 3

Количество ходатайств о воссоединении семьи, поданных до истечения трехлетнего периода ожидания (то есть до двух лет и девяти месяцев) после предоставления статуса временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах (распределение по годам и возрасту заявителя на момент подачи ходатайства)			
Год	Дети	Взрослые	Всего
2015	187	135	322
2016	440	398	838
2017	262	249	511
2018	116	123	239
2019	17	26	43

Данные предварительны по состоянию на 17 января 2020 г.

Таблица 4

Количество разрешений на воссоединение семьи, когда ходатайства были поданы до истечения трехлетнего периода ожидания (то есть до двух лет и девяти месяцев) после предоставления статуса временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах (распределение по годам и возрасту заявителя на момент принятия решения)			
Год	Дети	Взрослые	Всего
2015	9	4	13
2016	33	31	64
2017	35	39	74
2018	41	36	77
2019	19	20	39

Данные охватывают супругов, сожителей, несовершеннолетних детей и других членов семьи. Вследствие применения систематических методов данные не охватывают воссоединение семей между несовершеннолетними братьями и сестрами. Также исключаются дети, рожденные в Дании. Данные предварительны по состоянию на 17 января 2020 г.

64. Согласно статистическим данным, приведенным в подготовительных документах к Закону № 562 от 29 мая 2018 г. (см. выше § 34), за период с 20 февраля 2015 г. по 31 июля 2017 г. было подано 1 420 ходатайств о воссоединении семей для супругов и детей в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах до истечения трехлетнего периода ожидания после предоставления статуса временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах; из них Совет по вопросам иммиграции рассмотрел 309 дел и разрешил воссоединение семей в 79 случаях, то есть удовлетворил 25% рассмотренных ходатайств.

65. Ежегодная государственная статистика, касающаяся иностранцев в Дании, свидетельствует о том, что общее количество разрешений на воссоединение семей в Дании составляло:

2014 год: 5 727
 2015 год: 11 645
 2016 год: 7 679
 2017 год: 7 015
 2018 год: 4 601

66. Из других источников (см., например, базу данных Евростата, Статистический ежегодник УВКБ ООН и Исследовательский центр Пью) следует, что общее число просителей убежища в Европейском союзе приблизительно составляло:

2013 год: 431 000 человек
 2014 год: 627 000 человек
 2015 год: 1,3 миллиона человек
 2016 год: 1,3 миллиона человек

2017 год: 712 000 человек

2018 год: 638 000 человек

67. В 2015 году основными европейскими странами назначения для просителей убежища стали: Германия (476 500 человек), Венгрия (177 100 человек), Швеция (162 400 человек) и Франция (118 000 человек) (цифры округлены).

68. В 2015 году основными европейскими странами назначения для просителей убежища на душу населения (на 100 000 человек населения страны) стали (приблизительно): Венгрия (1 770), Швеция (1 600), Австрия (1 000), Норвегия (590), Финляндия (590), Германия (460), Люксембург (420), Мальта (390) и Дания (370).

V. МАТЕРИАЛЫ СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

69. Имеющаяся в распоряжении Европейского Суда информация, касающаяся права на воссоединение семей беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, и условий, при которых такое право предоставляется, в том числе соблюдение периода ожидания, включала в себя сравнительно-правовой обзор, охватывающий 44 государства – члена Совета Европы, среди которых 25 государств – членов ЕС и 19 государств, не являющихся членами ЕС (Албания, Андорра, Армения, Австрия, Азербайджан, Бельгия, Босния и Герцеговина, Болгария, Хорватия, Кипр, Чешская Республика, Эстония, Франция, Грузия, Германия,

Греция, Венгрия, Исландия, Ирландия, Италия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Люксембург, Мальта, Республика Молдова, Черногория, Нидерланды, Северная Македония, Норвегия, Польша, Португалия, Румыния, Российская Федерация, Сан-Марино, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Турция, Украина и Соединенное Королевство). Из указанного обзора можно сделать следующие выводы.

Из 42 государств, которые включили статус беженца и соответствующие права в свое внутреннее законодательство, два государства не предоставляли формальное право на воссоединение семей беженцам, признанным таковыми в соответствии с Конвенцией 1951 года (Азербайджан и Российская Федерация). Что касается лиц, пользующихся дополнительной защитой, то 32 из 42 государств предоставляли формальное право на воссоединение семей (21 из 25 государств – членов ЕС, 11 из 17 государств, не являющихся членами ЕС), шесть государств (Азербайджан, Босния и Герцеговина, Кипр, Греция, Мальта и Российская Федерация) не предоставляли такого права, а в четырех государствах (Германия, Лихтенштейн, Швейцария и Турция) такое право предоставлялось на дискреционной основе.

Что касается изменений, которые имели место в период с 2014 по 2016 год (и впоследствии), одно государство лишило бенефициаров дополнительной защиты права на воссоединение семей в 2014 году (Кипр), а два государства расширили данное право, предоставив его, в дополнение к беженцам, также бенефициарам дополнительной защиты (Италия и Литва). В 2016 году два государства приостановили воссоединение семей бенефициаров дополнительной защиты на двухлетний и трехлетний периоды соответственно, но с тех пор снова предоставили такие же права бенефициарам дополнительной защиты (Швеция, которая, однако, приостановила воссоединения семей «лиц, иным образом нуждающихся в защите», до 2021 года) или разрешили воссоединение семей на дискреционной основе (Германия).

Из 36 государств, которые предоставили право на воссоединение семьи бенефициарам дополнительной защиты или разрешили такое воссоединение на дискреционной основе, в трех государствах были предусмотрены периоды ожидания, что представляло собой менее благоприятные условия, чем те, что были предоставлены беженцам до 2014 года и с тех пор оставались неизменными (Латвия, Лихтенштейн и Швейцария). В этом отношении одно государство прекратило действие менее благоприятного режима для бенефициаров дополнительной защиты в 2015 году (Литва). Два государства ввели периоды ожидания для таких бенефициаров (Австрия в 2016 году и Северная Македония в 2018 году). Можно утверждать, что временное приостановление воссоединения семей бенефициаров дополнительной защиты в двух государствах

с 2016 по 2018/2019 годы (Германия и Швеция) *de facto* равносильно периоду ожидания.

ПРАВО

1. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 8 КОНВЕНЦИИ

70. Заявитель жаловался на то, что решение иммиграционных властей Дании от 16 сентября 2016 г. о временном отказе ему в воссоединении с его супругой на основании того, что у него не было вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах в течение последних трех лет, нарушало статью 8 Конвенции, которая гласит:

«1. Каждый имеет право на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции.

2. Не допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случаев, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

А. Приемлемость жалобы для рассмотрения по существу

71. Европейский Суд отмечает, что стороны не оспаривали применимость статьи 8 Конвенции к настоящему делу, и Европейский Суд не видит оснований принимать иное решение. Заявитель и его супруга вступили в брак в 1990 году, и какие-либо сомнения в действительности брака отсутствовали (см., *a contrario*, например, Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom) от 28 мая 1985 г., жалобы №№ 9214/80, 9473/81, 9474/81, Series A, № 94, п. 94, §§ 59–65).

72. Поскольку было установлено, что заявитель вел семейную жизнь со своей супругой по смыслу статьи 8 Конвенции, и его жалоба не является явно необоснованной по смыслу подпункта «а» пункта 3 статьи 35 Конвенции или неприемлемой по каким-либо иным основаниям, то она должна быть объявлена приемлемой для рассмотрения по существу.

В. Существо жалобы

1. Стороны

(а) Заявитель

73. Заявитель не оспаривал, что вмешательство в его право на уважение семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции было предусмотр-

рено законом и преследовало законную цель обеспечения иммиграционного контроля и защиты экономического благосостояния страны.

74. Однако он утверждал, что отказ разрешить ему воссоединение с его супругой не был необходим в демократическом государстве.

75. Заявитель считал, что годичного периода ожидания было бы достаточно. Однако он не считал трехлетний период ожидания разумным или соразмерным.

76. Он напомнил, что в соответствии с подготовительными документами законодательный орган признал некоторый риск того, что Европейский Суд отменит трехлетний период ожидания как противоречащий статье 8 Конвенции. Кроме того, на соответствующий момент времени УВКБ ООН, Комитет ООН по правам человека и Комиссар ООН по правам человека выразили озабоченность в связи с продлением Данией требуемого периода проживания с одного года до трех лет. Заявитель согласился с рекомендацией Комиссара по правам человека о том, что периоды ожидания более одного года следует считать нецелесообразными.

77. Воссоединение семьи действительно может быть разрешено в соответствии со статьей 9с Закона об иностранцах, если это целесообразно в рамках международных обязательств, но, по мнению заявителя, данное положение применялось очень строго и ненадлежащим образом. Так, в его деле пункт 1 статьи 9с Закона об иностранцах не применялся, поскольку власти не смогли установить баланс между противоречащими друг другу интересами и учесть конкретные обстоятельства дела. В его деле должным образом не учитывалось то обстоятельство, что его брак был заключен ранее, существовал в течение многих лет, а заявитель мог считаться уязвимым с учетом его потребности в международной защите. Он отметил, что власти также не рассмотрели вопрос о том, были ли возможности Дании по приему мигрантов ограничены с точки зрения количества на момент подачи им своего ходатайства.

78. Заявитель отметил, что, поскольку он состоял в браке со своей супругой в течение 25 лет и у них родилось двое детей, прочность связей между супругами не может быть поставлена под сомнение. Он также отметил, что в своем постановлении от 6 ноября 2017 г. Верховный суд Дании признал, что ввиду гражданской войны непреодолимые препятствия помешали ему вернуться в Сирию и вести там семейную жизнь со своей супругой. Заявитель утверждал, что в такой ситуации власти были обязаны разрешить ему воссоединение семьи независимо от его статуса проживания.

79. Кроме того, заявитель указывал на отсутствие каких-либо доказательств, оправдывающих временный характер предоставленной ему защиты, что также имело место, когда в 2016 году парламент Дании принял закон о приостановлении его права на три года.

80. Он указал, что *de facto* семья будет разлучена в течение более длительного времени, чем трехлетний период ожидания, поскольку ранее требовалось некоторое время для обработки ходатайства о предоставлении защиты, а с тех пор потребовалось дополнительное время для обработки ходатайства о воссоединении семьи. Таким образом, в общей сложности он находился в разлуке со своей супругой четыре года и два месяца с тех пор, как он въехал в Данию в апреле 2015 года, так как воссоединение семьи было разрешено в июне 2019 года.

81. Он напомнил, что права, предусмотренные Конвенцией, должны быть обеспечены государствами – членами Совета Европы таким образом, чтобы они были практическими и эффективными, а не теоретическими или иллюзорными. Установленное законом приостановление права заявителя на воссоединение семьи на несколько лет, по его мнению, сделало его право на семейную жизнь теоретическим и иллюзорным.

82. Заявитель также утверждал, что международный консенсус и соответствующая сопоставимая прецедентная практика Европейского Суда подтверждают позицию, согласно которой он и другие лица, нуждающиеся в дополнительной защите, имели право на более благоприятный режим в части воссоединения семьи, чем это следовало из обычных принципов, относящихся к статье 8 Конвенции. Заявитель сослался, *inter alia*, на Постановление Европейского Суда по делу «Танда-Музинга против Франции» (Tanda-Muzinga v. France) от 10 июля 2014 г., жалоба № 2260/10; и Постановление Европейского Суда по делу «Мужензи против Франции» (Mugenzi v. France) от 10 июля 2014 г., жалоба № 52701/09. В параграфе 75 Постановления по делу «Танда-Музинга против Франции» (Tanda-Muzinga v. France) Европейский Суд подтвердил, что единство семьи было неотъемлемым правом беженцев и что «воссоединение семей являлось важным элементом, позволяющим лицам, бежавшим от преследования, вернуться к нормальной жизни». Это справедливо не только для беженцев, подпадающих под действие Конвенции ООН, но и для лиц, нуждающихся в иных формах международной защиты по гуманитарным соображениям.

83. Потребность в единстве семьи должна зависеть не от статуса лица, а от серьезности препятствий, мешающих такому лицу вести семейную жизнь в государстве своего происхождения. Кроме того, воссоединение семей важно для успешной интеграции и для психического здоровья лиц, которые покинули свою страну в поисках международной защиты. Заявитель имел ограниченные контакты со своей супругой посредством телефонных звонков и текстовых сообщений. Он переживал серьезную депрессию из-за разлуки с семьей, беспокойства о благополучии своей

семьи и неопределенности относительно того, сможет ли он воссоединиться с ними и когда.

84. Заявитель также ссылался на Постановление Европейского Суда по делу «Менгеша Кимфе против Швейцарии» (*Mengesha Kimfe v. Switzerland*) от 29 июля 2010 г., жалоба № 24404/05, которое касалось супругов, размещенных в различных кантонах после того, как им было отказано в предоставлении убежища. Хотя эту ситуацию можно было считать просто временной мерой до депортации и хотя заявители не проживали в Швейцарии на законных основаниях, Европейский Суд установил, что разлучение супругов нарушило их право на уважение семейной жизни.

85. Наконец, он утверждал, что власти Дании не привели какую-либо прецедентную практику, в которой защита экономического благосостояния страны имела бы существенное значение ввиду приема большого числа просителей убежища (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «М.С.С. против Бельгии и Греции» (*M.S.S. v. Belgium and Greece*) от 21 января 2011 г., жалоба № 30696/09¹; и Постановление Европейского Суда по делу «Хлаифия и другие против Италии» (*Khlaifia and Others v. Italy*) от 15 декабря 2016 г., жалоба № 16483/12). Следует отметить, что в 2016 году Дания приняла только 6 266 просителей убежища из ожидаемых 37 000. Лишь немногим из них был предоставлен статус временной защиты, из чего следует, что данная категория просителей убежища в действительности не представляет собой серьезного бремени для экономического благосостояния Дании. Таким образом, когда Совет по вопросам иммиграции принял решение от 16 сентября 2016 г., уже было очевидно, что Дания не приняла ожидаемого количества просителей убежища. Это стало еще очевиднее, когда Верховный суд Дании вынес постановление от 6 ноября 2017 г.

(b) Власти Дании

86. Прежде всего власти Дании отметили, что отказ разрешить воссоединение заявителя с его супругой носил лишь временный характер.

87. Они ссылались на отсутствие прецедентной практики по статье 8 Конвенции, которая бы относилась к периоду ожидания в целях воссоединения семей лиц, получивших временную защиту вследствие общего риска в стране их происхождения.

88. В упомянутом выше Постановлении по делу «Танда-Музинга против Франции» (*Tanda-Muzinga v. France*), § 75; и в упомянутом выше Постановлении по делу «Мужензи против Франции» (*Mugenzi v. France*), § 54, Европейский Суд постановил, что «единство семьи является неотъемлемым

правом беженцев, а воссоединение семей – важным элементом, позволяющим лицам, бежавшим от преследования, вернуться к нормальной жизни, [и] отметил, что на международном и европейском уровне достигнут консенсус относительно необходимости того, чтобы беженцы пользовались более благоприятной процедурой воссоединения семей, чем та, что предусмотрена для других иностранцев».

89. Однако заявителями по указанным делам выступали беженцы, признанные таковыми в соответствии с Конвенцией ООН, которые имели постоянный вид на жительство. Приведенные выше дела касались процедурных вопросов, связанных с продолжительностью срока выдачи виз, а не решения перенести выдачу разрешения на воссоединение семьи лицу, которое лишь временно нуждалось в защите.

90. В деле «Сениго Лонг и другие против Франции» (*Senigo Longue and Others v. France*) (см. Постановление Европейского Суда от 10 июля 2014 г., жалоба № 19113/09) заявительница получила постоянный вид на жительство после того, как ей было разрешено воссоединение с ее супругом во Франции. Дело касалось не 18 месяцев, которые в соответствии с законодательством Франции ей пришлось ждать до того, как получить возможность обратиться с ходатайством о воссоединении с ее детьми, а длительного срока обработки ее ходатайства.

91. Соответственно, власти Дании придерживались позиции, согласно которой обычные принципы, регулирующие воссоединение семей, как изложено в Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*) от 3 октября 2014 г., жалоба № 12738/10², § 107, должны применяться к настоящему делу.

92. Они не оспаривали тот факт, что решение Совета по вопросам иммиграции от 16 сентября 2016 г. об отказе выдать супруге заявителя вид на жительство составляло вмешательство в право заявителя на уважение его семейной жизни в соответствии с пунктом 1 статьи 8 Конвенции. Однако, по их мнению, отказ был обоснован в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Конвенции.

93. В этом отношении власти Дании утверждали, что отказ соответствовал закону, а именно абзацу «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, поскольку заявитель не имел вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона в течение последних трех лет, как того требует закон, и отсутствовали какие-либо исключительные причины, в том числе соображения единства семьи, которые оправдывали бы воссоединение семьи в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах.

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2021. № 1 (примеч. редактора).

² См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2015. № 5 (примеч. редактора).

94. Кроме того, решение преследовало законную цель защиты «экономического благополучия страны». Установленный законом трехлетний период ожидания был введен из-за обеспокоенности массовым притоком просителей убежища в результате конфликта в Сирии, а также в целях обеспечения их успешной интеграции. Власти Дании отметили, что «обеспечение эффективного осуществления иммиграционного контроля» может быть законной целью с точки зрения сохранения экономического благосостояния страны, что может оправдывать вмешательство в семейную жизнь (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «Беррехаб против Нидерландов» (Berrehab v. Netherlands) от 21 июня 1988 г., жалоба № 10730/84, § 26; Постановление Европейского Суда по делу «Начич и другие против Швеции» (Nacic and Others v. Sweden) от 15 мая 2012 г., жалоба № 16567/10, § 79; и Постановление Европейского Суда по делу «J.M. против Швеции» (J.M. v. Sweden) от 8 апреля 2014 г., жалоба № 47509/13, § 40).

95. Наконец, власти Дании утверждали, что данное решение было необходимо в демократическом обществе. Они ссылались на аргументацию Верховного суда Дании, приведенную в его постановлении от 6 ноября 2017 г., и подчеркивали, что основной причиной внесения изменений в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах стал внезапный приток просителей убежища в соответствующие годы (7 557 человек в 2013 году, 14 792 человека в 2014 году и 21 316 человек в 2015 году), что сделало необходимым достижение надлежащего баланса в целях обеспечения эффективной интеграции и поддержания благополучия и безопасности в обществе.

96. Заявитель находился в Дании один год и три месяца на момент, когда Иммиграционная служба отклонила его ходатайство. Следует вновь подчеркнуть, что ограничение его права на семейную жизнь с его супругой носило временный характер. Если общая ситуация в стране его происхождения не улучшится, он получит право на воссоединение семьи через три года.

97. Кроме того, в силу пункта 1 статьи 9с Закона об иностранцах при наличии исключительных обстоятельств, например серьезной болезни, воссоединение семьи могло быть разрешено ранее. В период с 20 февраля 2015 г. по 31 июля 2017 г. Совет по вопросам иммиграции разрешил воссоединение семей в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах супругам и детям в 79 случаях, что составляет в общей сложности 25% от рассмотренных ходатайств (см. выше § 64).

98. Власти Дании также подчеркнули, что заявителю была предоставлена временная защита в Дании ввиду общей ситуации в стране его происхождения, которая могла достаточно быстро измениться (см., например, Постановление Евро-

пейского Суда по делу «Суфи и Эльми против Соединенного Королевства» (Sufi and Elmi v. United Kingdom) от 28 июня 2011 г., жалобы №№ 8319/07 и 11449/07; и Постановление Европейского Суда по делу «К.А.В. против Швеции» (K.A.V. v. Sweden) от 5 сентября 2013 г., жалоба № 886/11; относительно ситуации в г. Могадишо, Сомали).

99. В связи с этим власти Дании добавили, что 11 декабря 2018 г. УВКБ ООН проинформировало о том, что в течение 2018 года в Сирию вернулось 37 000 беженцев и, по его прогнозам, около 250 000 беженцев вернуться в Сирию в 2019 году. Кроме того, на Оперативном портале УВКБ ООН «Региональные меры реагирования на проблему беженцев из Сирии: долгосрочные решения» указано ориентировочно 87 858 случаев добровольного возвращения сирийских беженцев в 2019 году из соседних стран региона. Власти Дании также сообщили, что в феврале 2019 года Иммиграционная служба Дании и Совет Дании по делам беженцев опубликовали отчет «Сирия, ситуация в области безопасности в провинции Дамаск и проблемы, связанные с возвращением в Сирию», в котором был сделан вывод о том, что общая ситуация в области безопасности в контролируемых властями районах Сирии, особенно в провинции Дамаск, улучшилась.

100. Власти Дании утверждали, что в соответствующие годы аналогичные меры, предусматривающие периоды ожидания для воссоединения семей, были предусмотрены международным правом и законодательством Европейского союза и были введены другими странами в отношении бенефициаров дополнительной и временной защиты, в частности в Германии, Швеции, Австрии, Швейцарии, Латвии и Норвегии. Кроме того, ряд государств – членов ЕС, включая Чешскую Республику, Венгрию, Словакию, Кипр, Мальту, Грецию и Финляндию, ввели законодательство, в котором проводится различие между беженцами, которые признаны таковыми в соответствии с Конвенцией ООН, и бенефициарами дополнительной защиты.

101. В заключение власти Дании утверждали, что в деле заявителя был достигнут справедливый баланс в пределах усмотрения, которые были предоставлены государству в отношении дел, касавшихся воссоединения семей в соответствии со статьей 8 Конвенции.

2. Вступившие в дело третьи стороны

(а) Комиссар Совета Европы по правам человека

102. Комиссар Совета Европы по правам человека сочла важным, чтобы все лица, которым была предоставлена международная защита, могли воспользоваться правом на воссоединение семей неза-

висимо от того, являются ли они беженцами в соответствии с Конвенцией ООН или беженцами, обладающими другим статусом.

103. Она утверждала, что длительная разлука с семьей имела серьезные негативные последствия для бенефициара защиты и для членов семьи, оставшихся в стране происхождения, равно как и для цели успешной интеграции и предотвращения опасной нелегальной миграции в Европу. Последствия могут усугубляться, например, в том случае, если беженец является основным кормильцем семьи.

104. Комиссар Совета Европы по правам человека также отметила важность воссоединения семей в качестве безопасного и законного маршрута, которым могут воспользоваться члены семьи, чтобы попасть в государства – члены Совета Европы, что сокращает количество обращений к контрабандистам и снижает риски, связанные с нелегальной иммиграцией.

105. Комиссар Совета Европы по правам человека призвала государства – члены Совета Европы гарантировать, что лицам, находящимся под дополнительной или временной защитой, будут предоставлены такие же права на воссоединение семей, как и беженцам в соответствии с Конвенцией ООН, и изложила рекомендации по реализации прецедентной практики Европейского Суда с тем, чтобы все процедуры воссоединения семей беженцев были гибкими, оперативными и эффективными в целях обеспечения защиты права на уважение семейной жизни. В частности, Комиссар Совета Европы по правам человека рекомендовала признать нецелесообразным период ожидания, превышающий один год.

106. Письмом от января 2016 года на имя министра по делам иммиграции, интеграции и жилищного строительства Дании Комиссар Совета Европы по правам человека выразила озабоченность в связи с продлением периода ожидания воссоединения семей для лиц, которым была предоставлена временная защита в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, до трех лет. В частности, данная мера вызвала вопросы ее совместимости со статьей 8 Конвенции.

107. Комиссар Совета Европы по правам человека утверждала, что трехлетний период ожидания, применяемый в Дании, значительно превышает период, который она считала надлежащим, и что он равносителен периоду, который Европейский Суд счел чрезмерным в упомянутом выше Постановлении по делу «Танда-Музинга против Франции» (*Tanda-Muzinga v. France*).

(b) Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев

108. УВКБ ООН проанализировало нормативно-правовую базу и практику Дании, применимые к бенефициарам статуса временной защиты, обра-

щающимся с ходатайством о воссоединении семьи в Дании, и представило свое толкование соответствующих принципов международного права, касающегося беженцев и прав человека.

109. По мнению УВКБ ООН, требование о том, чтобы лица, которым была предоставлена временная защита, проживали в Дании в течение трех лет, прежде чем получить право обратиться с ходатайством о воссоединении семьи, противоречит как международному, так и европейскому праву в области прав человека, поскольку оно подрывает основное право лиц, нуждающихся в международной защите, на семейную жизнь и исключает определенные группы лиц в несоразмерном и дискриминационном порядке вопреки требованиям статьи 8 Конвенции в отдельности и во взаимосвязи со статьей 14 Конвенции.

110. УВКБ ООН отметило, что 15 августа 2016 г. Комитет ООН по правам человека в своих Заключительных замечаниях по шестому периодическому докладу Дании выразил озабоченность в связи с применением трехлетнего периода ожидания в отношении лиц, имеющих статус временной защиты. Комитет рекомендовал Дании «рассмотреть возможность сокращения срока требуемого проживания для лиц, имеющих статус временной защиты, чтобы они могли добиться воссоединения семьи в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах».

111. УВКБ ООН ссылалось на свое утверждение в Итоговых заключениях о праве на семейную жизнь и единство семьи в контексте воссоединения семей беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, от 4 декабря 2017 г., согласно которому «если беженцы были разлучены с членами семьи в результате своего бегства, длительная разлука может иметь разрушительные последствия для благополучия беженцев и их семей».

112. Кроме того, УВКБ ООН указало на важность воссоединения семей для того, чтобы беженцы могли реализовать свое основное право на семейную жизнь, и на отсутствие причин проводить различие в этом отношении между беженцами и лицами, пользующимися дополнительной защитой. Отмечая признание Европейским Судом того, что предоставление лицу международной защиты является доказательством уязвимости такого лица, а также наличие на международном и европейском уровнях широкого консенсуса относительно необходимости того, чтобы беженцам был предоставлен более благоприятный режим воссоединения семей, чем тот, что предусмотрен для других иностранцев, УВКБ ООН утверждало, что это не менее важно для других бенефициаров дополнительной или временной защиты.

113. УВКБ ООН подчеркнуло, что различия между бенефициарами международной защиты зачастую не являются необходимыми или объективно оправданными с учетом их бегства и потребностей

в защите. УВКБ ООН утверждало, что отсутствуют какие-либо доказательства того, что потребности в защите лиц, пользующихся дополнительной защитой (статусы 2 и 3 в контексте Дании), во всех или в большинстве случаев будут иметь другой характер или будут менее продолжительными по времени, чем потребность в защите беженцев (статус 1). На практике бенефициары дополнительной защиты, как правило, не могли вернуться в страны своего происхождения раньше беженцев.

114. Наконец, УВКБ ООН одобрило резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы от 2018 года, в которой подчеркивалось, что статус дополнительной или временной защиты не следует считать «альтернативным статусом беженца, предоставляющим меньше прав», и указало, что государства не должны подменять статус беженца статусом дополнительной или временной защиты, чтобы ограничить возможности для воссоединения семей ввиду временного и личного характера такого дополнительного статуса (см. выше § 60).

(с) Власти Норвегии

115. Власти Норвегии утверждали, что ни статья 8 Конвенции, ни статья 14 Конвенции во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции не запрещают государствам – членам Совета Европы требовать от иностранца, имеющего дополнительный или временный статус проживания, выполнять экономические, временные или иные требования до подачи ходатайства о воссоединении семьи.

116. Они напомнили, что право государств допускать иностранцев на свою территорию и высылать их является одним из основополагающих элементов принципа государственного суверенитета. Кроме того, крайне важно проявлять уважение к Договаривающимся государствам и к их демократическим законодательным органам в данной области, чтобы обеспечить политическую свободу действий при реагировании на меняющиеся модели миграции и ситуации массового притока перемещенных лиц.

117. Временный отказ в воссоединении семьи инициатору воссоединения семьи, чье проживание в Договаривающемся государстве само является временным и основано на дополнительной защите, не является вмешательством в охраняемые семейные права и не нарушает каких-либо позитивных обязательств по статье 8 Конвенции. Таким образом, возникают сомнения в том, что временный отказ в выдаче вида на жительство супруге заявителя подпадал под интересы, охраняемые статьей 8 Конвенции.

118. Европейский Суд всегда проводил различие между «обоснованными мигрантами», с одной стороны, и «иностранцами, запрашивающими разрешение на въезд», и «иностранцами, имеющими временные разрешения», с другой

стороны, поскольку последние две группы лиц имели «ненадежный иммиграционный статус». Призыв к проведению такого различия следовал из *travaux préparatoires* к Конвенции, в которых Договаривающиеся государства, выбирая юрисдикционную оговорку в статье 1 Конвенции, охватывающую всех лиц, находящихся на территории Договаривающегося государства, указали, что «некоторые права, перечисленные в статье 2 [позднее статья 1] Конвенции, не могут быть гарантированы иностранцам без каких-либо ограничений, в частности права, содержащиеся в пунктах [sic] 6, 7, 8 и 9 указанной статьи».

119. В этом отношении власти Норвегии также ссылались на постановление Верховного суда Норвегии от 8 ноября 2018 г. (дело № HR2018–2133-A), где рассматривалось изъятие у беженки и ее дочери трехлетнего вида на жительство, поскольку обстоятельства, в связи с которыми матери было предоставлено убежище (отсутствие поддержки со стороны мужчины), изменились, когда ее муж обратился с ходатайством о предоставлении убежища в Норвегии. Верховный суд Норвегии постановил, что изъятие не являлось вмешательством в семейную жизнь по смыслу пункта 1 статьи 8 Конвенции, поскольку мать и дочь не были обосновавшимися мигрантами и не вели личную жизнь, которая защищала бы их от выдворения. Следовательно, не возникало вопроса об обоснованности вмешательства в соответствии с пунктом 2 статьи 8 Конвенции.

120. Они также утверждали, что, хотя в настоящее время могут существовать непреодолимые препятствия для ведения семейной жизни в стране происхождения, от возвращения в которую инициатор воссоединения семьи был временно защищен, ситуация может измениться. В любом случае, требования для воссоединения семей, которые могут быть исполнены, в частности временные или финансовые требования, прерывают семейные узы лишь на определенный срок, а не окончательно.

(d) Власти Швейцарии

121. Власти Швейцарии представили информацию о праве на воссоединение семьи в соответствии со своим иммиграционным законодательством и законодательством о предоставлении убежища. Воссоединение семей в законодательстве Швейцарии регулировалось относительно сложной совокупностью положений, которые проводили различия между разными группами лиц в зависимости от типа разрешения, формирования семейных уз до или после бегства, а также вопроса о том, находились ли члены семьи, обратившиеся с ходатайством о воссоединении со своим членом семьи, который был признан беженцем в Швейцарии, на территории Швейцарии или за границей на момент подачи ходатайства. Вкратце,

в части, относящейся к настоящему делу, законодательство Швейцарии проводит различие между так называемыми разрешениями типа В, выданными лицам, которым было предоставлено убежище, и разрешениями типа F, которые выдаются лицам, лишь временно допущенным на территорию Швейцарии, включая лиц, бежавших от войны, гражданской войны или общего насилия. Их права на воссоединение семей различались в нескольких аспектах. Согласно пункту 7 статьи 85 Закона Швейцарии об иностранных гражданах, держатели разрешения типа F не могут обращаться с ходатайством о воссоединении семьи до истечения трехлетнего периода после предоставления им временного разрешения.

122. Власти Швейцарии полностью согласились с тем, что для временно допущенных лиц могут быть предусмотрены положительные обязательства, но напомнили, что в соответствии со сложившейся прецедентной практикой должен быть установлен справедливый баланс между противоречащими друг другу интересами отдельного лица и общества в целом и что в обоих контекстах государство пользовалось определенными пределами усмотрения. Так, если Европейский Суд откажет государствам – членам Совета Европы в возможности устанавливать условия для воссоединения семей, в том числе вводить период ожидания, обязательства по статье 8 Конвенции станут слишком обширными в ущерб публичному интересу, связанному с обеспечением эффективного иммиграционного контроля и интеграции.

(е) Датский институт по правам человека

123. В замечаниях Датского института по правам человека в основном содержалась информация о международных стандартах в области прав человека, внутригосударственном законодательстве стран Европейского союза и других Договаривающихся государств, о законодательстве Дании и о его применении, а также информация об изменениях в законодательстве и практике в 2019 году. К последним относятся различные решения Апелляционного совета по делам беженцев и примеры унификации режима для лиц, нуждающихся в защите, в том числе в части временного проживания. Институт утверждал, что в феврале 2019 года парламент Дании принял закон, который ввел новый способ описания видов на жительство для всех беженцев (см. выше § 27). Таким образом, вид на жительство, выдаваемый беженцам и членам их семей, был изменен с вида на жительство, выдаваемого «с возможностью постоянного проживания», на вид на жительство, выдаваемый «в целях временного проживания», и с указанием на то, что всем беженцам предоставлялась защита в Дании только до тех пор, пока они не перестанут нуждаться в такой защите. Институт также представил статистическую информацию.

3. Европейский Суд

(а) Предварительные замечания

124. Прежде всего Европейский Суд отмечает, что жалоба заявителя относится к его ходатайству о воссоединении с его супругой от 4 ноября 2015 г. На указанный момент времени он имел вид на жительство, выданный в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах на пять месяцев (с 8 июня 2015 г.).

125. 5 июля 2016 г. Иммиграционная служба Дании отклонила его ходатайство на основании того, что у него не было вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах как минимум в течение последних трех лет, как того требует абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, и что отсутствовали какие-либо исключительные основания, в том числе тревога за единство семьи, чтобы оправдать воссоединение семьи в соответствии с пунктом 1 статьи 9с указанного Закона (см. выше § 18). 16 сентября 2016 г. Совет по вопросам иммиграции оставил решение без изменения в порядке рассмотрения жалобы. На соответствующий момент времени заявитель имел вид на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах в течение одного года и трех месяцев.

126. В судах Дании заявитель жаловался на то, что окончательный отказ Совета по вопросам иммиграции от 16 сентября 2016 г. нарушал статью 8 Конвенции.

127. 26 апреля 2018 г., прожив в Дании два года, 10 месяцев и две недели, заявитель повторно обратился с ходатайством о воссоединении со своей супругой. После того как он дополнил свое ходатайство, оно было удовлетворено 24 июня 2019 г. Заявитель не обжаловал данное административное производство ни в судах Дании, ни в своей жалобе, поданной в Европейский Суд. Следовательно, оно не является предметом рассмотрения в Европейском Суде.

128. С учетом вышеизложенного Европейский Суд ограничится рассмотрением вопроса о том, являлся ли отказ заявителю 16 сентября 2016 г. в воссоединении с его супругой по причине трехлетнего периода ожидания, применимого к бенефициарам временной защиты, нарушением статьи 8 Конвенции. Европейский Суд также не призван оценивать, может ли государство устанавливать другие условия, материальные или экономические, для воссоединения семьи, поскольку это не является предметом рассмотрения в настоящем деле.

129. Следует отметить, что заявитель не ставил под сомнение «целесообразность» годового периода ожидания (см. выше § 75). Кроме того, не оспаривалось, что заявитель имел право подать ходатайство о воссоединении семьи за два месяца до истечения трехлетнего периода ожидания.

(b) Общие принципы, касающиеся объема обязательств государства по допуску на свою территорию родственников проживающих там лиц

130. Европейский Суд ранее не рассматривал вопрос о том, совместимо ли введение на законодательном уровне периода ожидания в целях разрешения лицам, пользующимся статусом дополнительной или временной защиты, воссоединения семьи, со статьей 8 Конвенции и в какой степени. Тем не менее в целях рассмотрения настоящего дела целесообразно напомнить об общих принципах воссоединения семей, разработанных в его прецедентной практике в отношении других ситуаций, в которых затрагиваются вопросы об объеме обязательств государства по допуску на свою территорию родственников проживающих там лиц. Указанные принципы были кратко изложены в упомянутом выше Постановлении Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*).

131. Прежде всего следует напомнить, что согласно устоявшимся нормам международного права государство, при условии соблюдения своих договорных обязательств, вправе контролировать въезд иностранцев на свою территорию и их проживание там. Конвенция не гарантирует иностранному гражданину право въезжать в ту или иную конкретную страну или проживать там (*ibid.*, § 100).

132. Кроме того, когда речь идет об иммиграции, нельзя считать, что статья 8 Конвенции налагает на государство общее обязательство уважать сделанный супругами выбор страны для совместного проживания или разрешать воссоединение семьи на своей территории. Вместе с тем в деле, касающемся не только иммиграции, но и семейной жизни, объем обязательств государства по допуску на свою территорию родственников проживающих там лиц изменяется в зависимости от конкретных обстоятельств, в которых эти лица оказались, и общих интересов и предполагает установление справедливого баланса между противоречащими друг другу затронутыми интересами. В этом контексте нужно принимать во внимание, насколько сильно в действительности пострадают семейная жизнь, прочность связей, сложившихся в Договариваемом государстве, существование непреодолимых препятствий к проживанию семьи в стране происхождения иностранца, а также наличие факторов, влияющих на прохождение иммиграционного контроля (*ibid.*, § 107).

133. Наконец, существует широкий консенсус, в том числе и в международном праве, в пользу того, что при вынесении любых решений, касающихся детей, их интересы должны иметь первостепенную важность. Хотя сами по себе эти интересы не могут быть решающим фактором, они, несо-

мненно, должны иметь достаточно большое значение (*ibid.*, § 109).

(c) Прецедентная практика по существенным требованиям, касающимся воссоединения семьи

134. В целом в соответствии с изложенными выше принципами Европейский Суд проявлял нежелание устанавливать позитивное обязательство со стороны государства – члена Совета Европы разрешать воссоединение семьи при наличии одного или нескольких из следующих обстоятельств, не все из которых имеют отношение к настоящему делу:

(i) Семейная жизнь началась на тот момент, когда лица осознавали, что из-за иммиграционного статуса одного из них продолжение семейной жизни в стране пребывания было неопределенным с самого начала. В такой ситуации выдворение члена семьи, не имеющего гражданства страны пребывания, приводит к нарушению статьи 8 Конвенции лишь в исключительных обстоятельствах (см. среди многих прочих примеров упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*), § 108; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*); Постановление Европейского Суда по делу «Бушелькиа против Франции» (*Bouchelkia v. France*) от 29 января 1997 г., жалоба № 23078/83, *Reports* 1997-I; Постановление Европейского Суда по делу «Бахли против Франции» (*Baghli v. France*), жалоба № 34374/97, ECHR 1999-VIII; Постановление Европейского Суда по делу «Констатинов против Нидерландов» (*Konstatinov v. Netherlands*) от 26 апреля 2007 г., жалоба № 16351/03; Постановление Европейского Суда по делу «Даррен Омореги и другие против Норвегии» (*Darren Omoregie and Others v. Norway*) от 31 июля 2008 г., жалоба № 265/07; Постановление Европейского Суда по делу «Антви и другие против Норвегии» (*Antwi and Others v. Norway*) от 14 февраля 2012 г., жалоба № 26940/10; и Решение Европейского Суда по делу «Прия против Дании» (*Priya v. Denmark*) от 6 июля 2016 г., жалоба № 3594/03).

(ii) Лицо, ходатайствующее о воссоединении семьи, имело ограниченные связи со страной пребывания, что обычно подразумевалось, если такое лицо пребывало в ней только в течение короткого срока или находилось там незаконно (см., *a contrario*, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*)). К настоящему моменту отсутствуют дела, по которым Европейский Суд устанавливал бы обязанность государства – члена Совета Европы

разрешать иностранцу, которому был предоставлен только краткосрочный вид на жительство или разрешение на временное проживание, воссоединение с членами семьи, которые еще не въехали в страну пребывания.

(iii) Отсутствуют непреодолимые препятствия для того, чтобы семья проживала в стране происхождения лица, ходатайствующего о воссоединении семьи (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Гюль против Швейцарии» (*Gül v. Switzerland*) от 19 февраля 1996 г. (жалоба № 23218/94; Постановление Европейского Суда по делу «Ахмут против Нидерландов» (*Ahmud v. Netherlands*) от 28 ноября 1996 г., жалоба № 21702/93; Постановление Европейского Суда по делу «Чандра и другие против Нидерландов» (*Chandra and Others v. Netherlands*) от 13 мая 2003 г., жалоба № 53102/99; Постановление Европейского Суда по делу «Бериша против Швейцарии» (*Berisha v. Switzerland*) от 30 июля 2013 г., жалоба № 948/12; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Начич и другие против Швеции» (*Nacic and Others v. Sweden*); и Решение Европейского Суда по делу «I.A.A. против Соединенного Королевства» (*I.A.A. v. United Kingdom*) от 8 марта 2016 г., жалоба № 25960/13).

(iv) Лицо, ходатайствующее о воссоединении семьи (инициатор), не смогло доказать наличие у него достаточного независимого и стабильного дохода, не являющегося социальным пособием, для покрытия основных расходов на проживание членов его семьи (см., в частности, Решение Европейского Суда по делу «Хайдари против Нидерландов» (*Haydarie v. Netherlands*) от 20 октября 2005 г., жалоба № 8876/04; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Констатинов против Нидерландов» (*Konstatinov v. Netherlands*), § 50; и Постановление Европейского Суда по делу «Хасанбасич против Швейцарии» (*Hasanbasic v. Switzerland*) от 11 июня 2013 г., жалоба № 52166/09¹, § 59).

135. С другой стороны, Европейский Суд в целом был готов признать наличие позитивного обязательства со стороны государства – члена Совета Европы разрешать воссоединение семьи при наличии одного или нескольких из следующих обстоятельств в совокупности, не все из которых имеют отношение к настоящему делу:

(i) Лицо, ходатайствующее о воссоединении семьи, имело постоянный статус в стране пребывания или прочные связи с этой страной (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «Тукуабо-Текле и другие против Нидерландов» (*Tuquabo-Tekle and Others v. Netherlands*) от 1 декабря 2005 г., жалоба № 60665/00, § 47;

и Постановление Европейского Суда по делу «Бутты против Норвегии» (*Butt v. Norway*) от 4 декабря 2012 г., жалоба № 47017/09², §§ 76 и 87).

(ii) Семейная жизнь уже существовала, когда лицо, ходатайствующее о воссоединении семьи, приобрело постоянный статус в стране пребывания (см. среди прочих примеров упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Беррехаб против Нидерландов» (*Berrehab v. Netherlands*), § 29; и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Тукуабо-Текле и другие против Нидерландов» (*Tuquabo-Tekle and Others v. Netherlands*), § 44).

(iii) Как лицо, ходатайствующее о воссоединении семьи, так и соответствующий член семьи уже находились в стране пребывания (см., *inter alia*, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Беррехаб против Нидерландов» (*Berrehab v. Netherlands*), § 29).

(iv) Затрагивались интересы детей, которым необходимо придавать важное значение (см., например, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*), §§ 119–120; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Беррехаб против Нидерландов» (*Berrehab v. Netherlands*), § 29; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Тукуабо-Текле и другие против Нидерландов» (*Tuquabo-Tekle and Others v. Netherlands*), § 47; Постановление Европейского Суда по делу «Родригес да Сильва и Хугкамер против Нидерландов» (*Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands*), жалоба № 50435/99, § 44, ECHR 2006-I; и Постановление Европейского Суда по делу «Нунес против Норвегии» (*Nunez v. Norway*) от 28 июня 2011 г., жалоба № 55597/09, § 84).

(v) Имелись непреодолимые или серьезные препятствия для семьи, проживающей в стране происхождения лица, ходатайствующего о воссоединении семьи (см., *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «Сен против Нидерландов» (*Sen v. Netherlands*) от 21 декабря 2001 г., жалоба № 31465/96, § 40; упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Тукуабо-Текле и другие против Нидерландов» (*Tuquabo-Tekle and Others v. Netherlands*), § 48; упоминавшееся выше Постановление Европейского Суда по делу «Родригес да Сильва и Хугкамер против Нидерландов» (*Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands*), § 41; и Постановление Европейского Суда по делу «Гате против Швейцарии» (*Ghatet v. Switzerland*) от 8 ноября 2016 г., жалоба № 56971/10, § 49).

136. Однако, как было указано ранее, существующая прецедентная практика касалась более

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2016. № 11 (примеч. редактора).

² См.: там же. 2017. № 2 (примеч. редактора).

общего вопроса о том, соответствовал ли отказ разрешить воссоединение семьи в конкретном деле требованиям статьи 8 Конвенции. Конкретный иммиграционный статус лиц, ходатайствующих о воссоединении семей, в частности их права как бенефициаров дополнительной защиты, а также временный характер любого отказа ввиду наличия установленного законом периода ожидания определенной продолжительности не рассматривались.

(d) Прецедентная практика, касающаяся процессуальных требований к обработке ходатайств о воссоединении семей

137. В дополнение к утверждению материально-правовых требований в отношении воссоединения семей в соответствии со статьей 8 Конвенции, как изложено выше, Европейский Суд также подтвердил некоторые процессуальные требования к обработке таких ходатайств.

138. В упомянутых выше делах «Танда-Музинга против Франции» (*Tanda-Muzinga v. France*) и «Мужензи против Франции» (*Mugenzi v. France*) заявителям было разрешено проживание во Франции как беженцам, признанным таковыми в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев. Впоследствии им было разрешено воссоединение с членами их семей, которые проживали за границей. Однако визы не выдавались автоматически, поэтому заявителям пришлось получать визы самостоятельно. В деле «Танда-Музинга против Франции» (*Tanda-Muzinga v. France*) для этого потребовалось три года и пять месяцев, а в деле «Мужензи против Франции» (*Mugenzi v. France*) процедура длилась шесть лет. Европейский Суд установил нарушение на основании того, что процесс принятия решений на внутригосударственном уровне не предлагал каких-либо гарантий гибкости, оперативности и эффективности, необходимых для обеспечения права на уважение семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции. Европейский Суд подтвердил, «что единство семьи было неотъемлемым правом беженцев и что воссоединение семей являлось важным элементом, позволяющим лицам, бежавшим от преследования, вернуться к нормальной жизни», а также отметил, «что на международном и европейском уровне достигнут консенсус относительно необходимости того, чтобы беженцы пользовались более благоприятной процедурой воссоединения семей, чем та, что предусмотрена для других иностранцев» (см. упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Танда-Музинга против Франции» (*Tanda-Muzinga v. France*), § 75).

139. Аналогичным образом, в упомянутом выше деле «Сениго Лонг и другие против Франции» (*Senigo Longue and Others v. France*) заявительница проживала во Франции на законных основаниях с октября 2005 года в результате воссоединения со

своим супругом. В мае 2007 года она обратилась с ходатайством о воссоединении с двумя ее детьми, которые остались в Камеруне. В связи с рассмотрением ходатайства о воссоединении семьи власти Франции на протяжении более четырех лет сомневались в материнских отношениях заявительницы с двумя ее детьми. Европейский Суд счел такой период «слишком долгим, особенно с учетом наилучших интересов детей», а также отметил, что «процесс принятия решения в недостаточной степени гарантировал гибкость, оперативность и эффективность, необходимые для соблюдения права заявительницы на уважение семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции».

(e) Границы пределов усмотрения

140. Пределы усмотрения, которые должны быть предоставлены компетентным органам государств-ответчиков, варьируются в зависимости от характера проблем и серьезности затрагиваемых интересов (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Странд Лоббен и другие против Норвегии» (*Strand Lobben and Others v. Norway*) от 10 сентября 2019 г., жалоба № 37283/13¹, § 211). Поскольку Европейский Суд ранее не рассматривал вопрос о том, совместимо ли введение на законодательном уровне периода ожидания в целях разрешения бенефициарам дополнительной или временной защиты воссоединения семей со статьей 8 Конвенции и в какой степени, Европейский Суд считает необходимым прежде всего проанализировать границы пределов усмотрения, которые доступны государству при принятии политических решений такого рода. Следует учитывать ряд факторов.

(i) Конвенция и существующая прецедентная практика

141. В этом отношении Европейский Суд отмечает, что несколько выводов, которые можно извлечь из Конвенции и существующей прецедентной практики, свидетельствуют в пользу предоставления государствам широких пределов усмотрения.

142. Во-первых, статья 8 Конвенции не содержит абсолютных прав. В частности, в вопросах иммиграции нельзя считать, что данное положение налагает на государство общее обязательство уважать сделанный супругами выбор страны для совместного проживания или разрешать воссоединение семьи на своей территории (см. выше § 132). Европейский Суд неоднократно признавал, что иммиграционный контроль является законной целью для вмешательства со стороны

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2019. № 8 (примеч. редактора).

государства в право на уважение семейной жизни по смыслу статьи 8 Конвенции. Указанное правило применяется и в отношении позитивных обязательств (см., например, упомянутое выше Решение Европейского Суда по делу «Хайдари против Нидерландов» (*Haydarie v. Netherlands*); упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Констатинов против Нидерландов» (*Konstatinov v. Netherlands*), § 50; и упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Хасанбасич против Швейцарии» (*Hasanbasic v. Switzerland*), §§ 57–67).

143. Во-вторых, Европейский Суд признал, что иммиграционный контроль служит общим интересам экономического благополучия страны, в отношении которого государству обычно предоставляются широкие пределы усмотрения (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Биао против Дании» (*Biao v. Denmark*) от 24 мая 2016 г., жалоба № 38590/10¹, § 117).

144. В то же время можно привести также ряд доводов, основанных на Конвенции и прецедентной практике, в пользу ограничения указанных пределов усмотрения. Необходимо отметить, что Конвенцию следует рассматривать в целом и толковать таким образом, чтобы способствовать внутренней согласованности и гармонии между ее различными положениями (см. Решение Большой Палаты Европейского Суда по делу «Стек и другие против Соединенного Королевства» (*Stec and Others v. United Kingdom*), жалобы №№ 65731/01 и 65900/01, § 48, ECHR 2005-X).

145. Ситуация общего насилия в стране может быть настолько напряженной, что сделает обоснованным вывод о том, что любой репатриант столкнется с реальным риском жестокого обращения по смыслу статьи 3 Конвенции исключительно в силу его присутствия в такой стране. Абсолютный характер права, предусмотренного статьей 3 Конвенции, не допускает каких-либо исключений, оправданий или баланса интересов. Соответственно, увеличивающийся приток мигрантов не освобождает государство от его обязательства в соответствии с указанным положением (см., например, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Хлаифия и другие против Италии» (*Khlaifia and Others v. Italy*), § 114). Данный фактор как таковой также может уменьшить свободу действий государств при достижении справедливого баланса между противоречащими интересами в воссоединении семей и в осуществлении иммиграционного контроля в соответствии со статьей 8 Конвенции, хотя в периоды массового притока просителей убежища и существенного ограничения ресурсов принимающие государства должны иметь право исходить из того, что в рамках их пределов усмотрения

они могут отдавать приоритетное значение предоставлению защиты в соответствии со статьей 3 Конвенции большему числу таких лиц в сравнении с интересами некоторых из них в воссоединении семей в соответствии со статьей 8 Конвенции.

146. Кроме того, по мнению Европейского Суда, соображения, изложенные выше в §§ 137 и 138 в отношении процессуальных требований статьи 8 Конвенции к обработке ходатайств беженцев о воссоединении семей, должны в равной степени применяться к бенефициарам дополнительной защиты, в том числе к лицам, сталкивающимся с риском жестокого обращения по смыслу статьи 3 Конвенции в связи с общей ситуацией в стране их происхождения, если такой риск не является временным, а, по всей видимости, носит постоянный или долгосрочный характер.

(ii) Качество парламентской и судебной проверки

147. Еще одним фактором, влияющим на пределы усмотрения, является вспомогательная роль Европейского Суда в конвенционной системе защиты. В соответствии с принципом субсидиарности Договаривающиеся Стороны несут основную ответственность за обеспечение прав и свобод, предусмотренных в Конвенции и Протоколах к ней, и пользуются при этом пределами усмотрения при наличии надзорной юрисдикции Европейского Суда. Благодаря своей демократической легитимности власти государств-ответчиков, как неоднократно подчеркивал Европейский Суд, обычно находятся в лучшем положении по отношению к международным судам, чтобы оценить местные потребности и условия (см., *inter alia*, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Лекич против Словении» (*Lekić v. Slovenia*) от 11 декабря 2018 г., жалоба № 36480/07², § 108).

148. В случаях, когда законодательный орган пользуется пределами усмотрения, последние обычно распространяются как на решение о вмешательстве в конкретную сферу, так и на подробные правила, устанавливаемые после вмешательства в целях обеспечения соответствия законодательства Конвенции и достижения им баланса между любыми противоречащими друг другу публичными и частными интересами. Однако Европейский Суд неоднократно подтверждал, что выбор законодательного органа находится в пределах его контроля, и оценивал качество парламентской и судебной проверки необходимости введения конкретной меры. Европейский Суд счел целесообразным принять во внимание риск злоупотребления в случае смягчения меры общего характера. Оценку данного риска должны в первую очередь осуществлять

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 7 (примеч. редактора).

² См.: там же. Специальный выпуск. 2019. № 2 (примеч. редактора).

власти государства-ответчика. Признано, что мера общего характера является более целесообразным средством достижения законной цели, чем норма, предполагающая рассмотрение индивидуальных случаев, если последняя может привести к риску значительной неопределенности, судебных разбирательств, расходов и задержек, а также к дискриминации и произволу. Вместе с тем применение меры общего характера к фактам дела по-прежнему свидетельствует о ее влиянии на практике и, таким образом, имеет значение для оценки ее соразмерности (см. Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Неправительственная организация “Энимал дифендерс Интернэшнл” против Соединенного Королевства» (*Animal Defenders International v. United Kingdom*), жалоба № 48876/08, § 108, ECHR 2013, с последующими ссылками). Европейский Суд должен тщательно изучить доводы, принятые во внимание в ходе законодательного процесса, которые привели к выбору, сделанному законодательным органом, и определить, был ли достигнут справедливый баланс между противоречащими друг другу интересами государства или общества в целом и интересами лиц, напрямую затронутых волей законодательного органа (см. для сравнения Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Коррейя де Матос против Португалии» (*Correia de Matos v. Portugal*) от 4 апреля 2018 г., жалоба № 56402/12¹, § 129).

149. В этом отношении Европейский Суд также напоминает, что внутригосударственные суды должны выдвигать конкретные причины своих решений в свете обстоятельств дела не в последнюю очередь для того, чтобы Европейский Суд мог осуществлять вверенный ему надзор на континентальном уровне. Если мотивировка внутригосударственных решений недостаточна в отсутствие реального баланса затронутых интересов, такие решения противоречат требованиям статьи 8 Конвенции (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «I.M. против Швейцарии» (*I.M. v. Switzerland*) от 9 апреля 2019 г., жалоба № 23887/16, § 72). С другой стороны, если внутригосударственные суды тщательно изучили факты, применили надлежащие стандарты прав человека в соответствии с Конвенцией и прецедентной практикой Европейского Суда и установили надлежащий баланс между интересами отдельных лиц и публичными интересами в деле, то Европейскому Суду потребуются веские основания, чтобы заменить позицию внутригосударственных судов своей позицией (см. недавнюю прецедентную практику по статье 8 Конвенции в отношении высылки обосновавшихся мигрантов, например Постановление Европейского Суда

по делу «Левакович против Дании» (*Levakovic v. Denmark*) от 23 октября 2018 г., жалоба № 7841/14, § 45, и содержащуюся в нем ссылку на Постановление Европейского Суда по делу «Ндиди против Соединенного Королевства» (*Ndidi v. United Kingdom*) от 14 сентября 2017 г., жалоба № 41215/14, § 76).

150. Европейский Суд также отмечает, что Протокол № 15, вносящий изменения в Конвенцию, в том числе особо подчеркивая принцип subsidiarity и доктрину пределов усмотрения, вступает в силу 1 августа 2021 г.

(iii) Степень достижения консенсуса на внутригосударственном, международном и европейском уровнях по вопросам, имеющим отношение к настоящему делу

151. Еще одним значимым для пределов усмотрения фактором является наличие или отсутствие общей позиции во внутригосударственном законодательстве Договаривающихся государств. Как следует из сравнительно-правового обзора (см. выше § 69), 32 из 42 государств предоставляли формальное право на воссоединение семей бенефициарам «дополнительной защиты». Однако любое сравнение в этой области следует проводить с некоторой осторожностью, поскольку, согласно законодательству Дании, понятие «дополнительная защита» охватывает как «статус защиты», предоставленный в соответствии с пунктом 2 статьи 7 Закона об иностранцах, так и «статус временной защиты», предоставленный в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, а период ожидания был введен только в отношении последнего. Кроме того, следует иметь в виду, что не все 44 государства – члена Совета Европы были в равной мере затронуты притоком перемещенных лиц из Сирии в 2015 и 2016 годах (см. выше §§ 67 и 68). В то время как приток таких лиц в некоторые государства был значительным, для других государств это не было в какой-либо степени ощутимо. Если и можно извлечь какой-либо ориентир из сравнительного обзора внутригосударственных законов в данной области, то он крайне ограничен и неизбежно требует осмотрительности; по-видимому, консенсус не достигнут ни в том, ни в другом направлении.

152. В указанных обстоятельствах нельзя игнорировать тот факт, что были затронуты важные для заинтересованных Договаривающихся государств социальные и экономические аспекты и что характер вопроса был деликатным с политической точки зрения. Европейский Суд не преуменьшает значимость того, что ряд государств могут столкнуться со значительными трудностями в преодолении такой ситуации (см., *inter alia*, Постановление Большой Палаты

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2018. № 5 (примеч. редактора).

Европейского Суда по делу «Хирси Джамаа и другие против Италии» (Hirsi Jamaa and Others v. Italy), жалоба № 27765/09, § 122, ECHR 2012; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Хлаифия и другие против Италии» (Khlaifia and Others v. Italy), §§ 185 и 241; а также Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Илиас и Ахмед против Венгрии» (Ilias and Ahmed v. Hungary) от 21 ноября 2019 г., жалоба № 47287/15¹, §§ 155 и 213). Европейский Суд отмечает, что некоторые государства, будучи особенно затронуты увеличением числа ищущих защиты перемещенных лиц из Сирии в 2015 и 2016 годах в части их численности и на душу населения, отдавали приоритет предоставлению защиты, а не праву на воссоединение семей.

153. Европейский Суд напоминает о своих выводах, сделанных в упомянутом выше Постановлении по делу «Танда-Музинга против Франции» (Tanda-Muzinga v. France), § 75, о том, что «на международном и европейском уровне достигнут консенсус относительно необходимости того, чтобы беженцы пользовались более благоприятной процедурой воссоединения семей, чем та, что предусмотрена для других иностранцев, о чем свидетельствуют компетенция и деятельность УВКБ ООН, а также стандарты, изложенные в Директиве 2003/86ЕС Европейского союза...» (см. выше § 137). Однако положение бенефициаров дополнительной защиты не совсем такое же, как положение беженцев.

154. В этом отношении Европейский Суд прежде всего отмечает, что общая практика введения периодов ожидания, по крайней мере продолжительностью более одного года, для лиц, которым была предоставлена дополнительная защита, и особый трехлетний период ожидания, введенный Данией для лиц, которым была предоставлена «временная защита» в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона Дании об иностранцах, вызвал озабоченность и критику, в частности, со стороны Комитета ООН по правам человека и Комиссара по правам человека в августе 2016 года и в июне 2017 года соответственно (см. выше §§ 40 и 62), и что, как подчеркнуто в декабре 2017 года УВКБ ООН, «если беженцы были разлучены с членами семьи в результате своего бегства, длительная разлука может иметь разрушительные последствия для благополучия беженцев и их семей» (см. выше § 111). Кроме того, 11 октября 2018 г. ПАСЕ приняла Резолюцию № 2243(2018) «О воссоединении семей беженцев и мигрантов в государствах – членах Совета Европы» (см. выше § 60), в которой постановила, что «препятствия для защиты семейной жизни недопустимы в соответствии со ста-

тьей 8 Европейской конвенции по правам человека в целях сдерживания мигрантов или беженцев и членов их семей».

155. Вместе с тем Европейский Суд отмечает, что, хотя Дания не была связана общей европейской политикой в области предоставления убежища и иммиграции, изложенной в Договоре о функционировании Европейского союза, или какими-либо мерами, принятыми в рамках такой политики (см. выше § 42), очевидно, что в Европейском союзе государствам – членам ЕС были предоставлены обширные пределы усмотрения по вопросам воссоединения семей лиц, находящихся под дополнительной защитой, и введения периодов ожидания для воссоединения семей.

156. Так, Директива о воссоединении семей (см. выше §§ 45–50) не применялась к дополнительной защите (см. статью 3 указанной Директивы). Что касается других категорий иностранных граждан, статья 8 указанной Директивы в порядке отступления наделяла государства – члены ЕС правом перенести воссоединение семей на два или три года, за исключением случаев, когда иностранец был признан беженцем в соответствии с Конвенцией 1951 года (см. статью 12 указанной Директивы).

157. Также следует напомнить, что Постановлением от 27 июня 2006 г. по делу «Европейский Парламент против Совета ЕС» (European Parliament v. Council), дело № C-540/03, [2006] ECR I-5769, Суд Европейского союза отклонил утверждение Европейского Парламента о том, что статью 8 Директивы о воссоединении семей в части периодов ожидания следует отменить, поскольку она нарушает международное право. Так, в части, имеющей отношение к настоящему делу, Суд ЕС постановил (см. § 98 Постановления, приведенный выше в § 50):

«Таким образом, данное положение не препятствует воссоединению семей, но сохраняет за государствами – членами ЕС ограниченные пределы усмотрения, позволяя им удостоверяться в том, что воссоединение семей состоится в благоприятных условиях после проживания инициатора воссоединения семьи в стране пребывания в течение достаточно длительного периода времени, чтобы можно было предположить, что члены семьи хорошо устроятся и продемонстрируют некоторый уровень интеграции. Соответственно, тот факт, что государство – член ЕС принимает во внимание указанные факторы, а также право перенести воссоединение семей на два или, в зависимости от обстоятельств, три года не противоречат праву на уважение семейной жизни, гарантированному, в частности, в статье 8 Конвенции в толковании Европейского Суда по правам человека».

158. Кроме того, хотя пересмотренная Квалификационная директива (см. выше §§ 51–56) применялась как к беженцам, так и к лицам, имеющим право на дополнительную защиту, обязательство гарантировать сохранение един-

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 1 (примеч. редактора).

ства семьи касалось только членов семьи, которые находились в том же государстве – члене ЕС (см. пункт «j» статьи 2 и статью 23 указанной Директивы).

159. Также имеет значение тот факт, что Директива о временной защите (см. выше §§ 57–59) так и не была имплементирована. Уже на стадии предложения этой директивы Европейская комиссия признала отсутствие политических условий для более широкого подхода к воссоединению семей лиц, пользующихся временной защитой.

160. С учетом вышеизложенного Европейский Суд не усматривает какой-либо общей позиции на внутригосударственном, международном и европейском уровнях в отношении продолжительности периодов ожидания.

(iv) Заключительные общие замечания о границах пределов усмотрения

161. Принимая во внимание все изложенные выше факторы, Европейский Суд считает, что государствам – членам Совета Европы должны быть предоставлены широкие пределы усмотрения при принятии решения о введении периода ожидания в целях воссоединения семей, запрашиваемого лицами, которым не был предоставлен статус беженца, но которые пользуются дополнительной защитой или, как заявитель, временной защитой.

162. Тем не менее пределы усмотрения, предоставленные государствам в данной области, не могут быть неограниченными и подлежат анализу с учетом соразмерности меры. Хотя Европейский Суд не видит оснований подвергать сомнению обоснование двухлетнего периода ожидания, лежащего в основе статьи 8 Директивы ЕС о воссоединении семей (три года принимаются только в порядке отступления, см. выше §§ 46, 156 и 157), по его мнению, по истечении такого срока непреодолимые препятствия для ведения семейной жизни в стране происхождения постепенно приобретают все большее значение в оценке справедливого баланса. Хотя нельзя считать, что статья 8 Конвенции налагает на государство общее обязательство разрешать воссоединение семей на своей территории (см. выше § 142), предмет и цель Конвенции требуют понимания и применения ее положений таким образом, чтобы ее требования были практическими и эффективными, а не теоретическими и иллюзорными в их применении к конкретному делу. Указанный принцип эффективности представляет собой общий принцип толкования, распространяющийся на все положения Конвенции и Протоколов к ней (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Мухаммад и Мухаммад против Румынии» (Muhammad and

Muhammad v. Romania) от 15 октября 2020 г., жалоба № 80982/12¹, § 122).

163. Кроме того, указанная оценка справедливого баланса должна составлять часть процесса принятия решений, который в достаточной степени гарантирует гибкость, оперативность и эффективность, необходимые для соблюдения права заявителя на уважение семейной жизни в соответствии со статьей 8 Конвенции (см. выше §§ 137–139).

(f) Применение вышеупомянутых принципов и соображений к настоящему делу

164. Настоящее дело касается переноса на три года осуществления заявителем права на воссоединение с его супругой, находящейся в Сирии. Ранее она не проживала в Дании. Таким образом, настоящее дело следует рассматривать как дело, в котором заявитель утверждает о несоблюдении властями государства-ответчика своих позитивных обязательств по статье 8 Конвенции (см., например, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom), § 67; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Гюль против Швейцарии» (Gül v. Switzerland), § 38; упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Родригес да Сильва и Хугкамер против Нидерландов» (Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. Netherlands), § 38, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (Jeunesse v. Netherlands), §§ 100–105; и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Папошвили против Бельгии» (Paposhvili v. Belgium) от 13 декабря 2016 г., жалоба № 41738/10², § 221).

165. Таким образом, суть вопроса состоит в том, установили ли власти Дании 16 сентября 2016 г., отклоняя ходатайство заявителя о воссоединении семьи ввиду трехлетнего периода ожидания, справедливый баланс между противоречащими друг другу интересами отдельного лица и общества в целом. Заявитель был заинтересован в скорейшем воссоединении со своей супругой, в то время как власти Дании были заинтересованы в контроле над иммиграцией как в способе обеспечения общих интересов экономического благополучия страны и эффективной интеграции лиц, которым была предоставлена защита, в целях сохранения социальной сплоченности. Однако

¹ См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. 2021. № 2 (примеч. редактора).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2017. № 11 (примеч. редактора).

в отношении последнего пункта следует иметь в виду, что воссоединение семей также может способствовать сохранению социальной сплоченности и облегчать интеграцию. Европейский Суд также отмечает, что разрешение воссоединения семей само по себе не меняет характера и правовой основы пребывания в Дании бенефициаров временной защиты, которое по-прежнему остается временным.

(i) Нормативно-правовая и политическая основа

166. В 2015 году законодательный орган Дании внес изменения в Закон об иностранцах (Закон № 153 от 18 февраля 2015 г.), введя «статус временной защиты» в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах и одновременно установив ограничения на право на воссоединение семей для данной группы лиц путем внесения в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 указанного Закона положения, предусматривающего период ожидания первоначальной продолжительностью в один год.

167. Такой период ожидания не был предусмотрен для лиц, которым была предоставлена защита в соответствии с пунктами 1 или 2 статьи 7 Закона об иностранцах.

168. Что касается законодательного выбора, лежащего в основе введения пункта 3 статьи 7 и абзаца «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, из подготовительных документов к Закону от 2015 года (см. выше § 31) следует, что изменения были признаны необходимыми ввиду «значительного увеличения числа просителей убежища, прибывающих в Данию» и что «власти Дании желают выполнить свои международные обязательства и предлагают данной группе просителей убежища защиту до тех пор, пока они в ней нуждаются. При этом власти Дании желают обеспечить возврат иностранцев, необходимость защиты которых носит временный характер, как только это будет возможно ввиду ситуации в стране их происхождения». Кроме того, «ввиду временного характера статуса защиты также [предполагалось], что в отсутствие исключительных обстоятельств иностранец, которому была предоставлена временная защита, получит право на воссоединение семьи только после того, как вид на жительство будет продлен через один год».

169. В 2016 году в Закон об иностранцах вновь были внесены изменения (Закон № 102 от 3 февраля 2016 г.), продлевающие период ожидания в соответствии с абзацем «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 указанного Закона до трех лет.

170. В подготовительных документах к Закону от 2016 года (см. выше § 33) изложены соображения, аналогичные тем, что указаны выше. В дополнение в них указано:

«В настоящее время Европа принимает большое количество беженцев. Это, *inter alia*, оказывает давление на все страны, включая Данию. Давление растет с каждым днем. Мы берем на себя общую ответственность, но, по мнению властей Дании, мы не должны принимать такое количество беженцев, которое может поставить под угрозу социальную сплоченность в нашей собственной стране, поскольку количество вновь прибывших влияет на последующий успех интеграции. Для поддержания благополучия и безопасности в обществе необходимо установить надлежащий баланс...».

171. В связи с этим Европейский Суд отмечает, что вследствие, в частности, событий в Сирии количество лиц, запрашивающих защиту в Европе, увеличилось с примерно 431 000 человек в 2013 году до 627 000 человек в 2014 году и до 1,3 миллиона человек в 2015 году (см. выше § 66).

172. В Дании число ходатайств о предоставлении убежища возросло с 7 557 в 2013 году до 14 792 в 2014 году и до 21 316 в 2015 году (см. выше § 63, таблица 1).

173. В дополнение к значительному увеличению числа просителей убежища, что дает четкое представление об угрозах для иммиграционного контроля в государстве-ответчике (см. выше §§ 63–65), следует иметь в виду, что в соответствии с законодательством Дании местные власти обязаны предоставлять социальные льготы и пособия, а также предлагать жилье, языковую подготовку и механизмы обеспечения занятости всем лицам, которым в Дании предоставлена международная защита (см. выше § 35).

174. Длинные разделы подготовительных документов, касающихся изменений 2015 и 2016 годов, были посвящены анализу вопроса о том, соответствует ли введение периода ожидания международным обязательствам Дании, в частности обязательствам по статье 8 Конвенции.

175. В подготовительных документах к изменениям 2015 года признавалось, что факт кратковременного пребывания иностранцев в Дании на основании временного вида на жительство, а также простой перенос воссоединения семьи посредством данного механизма, а не постоянное воспрепятствование иностранцам в воссоединении с членами их семей будут иметь большое значение при оценке права на воссоединение семей в соответствии со статьей 8 Конвенции.

176. Аналогичным образом в подготовительных документах к изменениям 2016 года анализировалось, будет ли продление периода ожидания до трех лет противоречить статье 8 Конвенции. Вновь было установлено наличие веских доводов в пользу того, что предложенный механизм будет соответствовать статье 8 Конвенции. В подготовительных документах, в частности, указывалось на ожидаемый временный характер потребности в защите в сочетании с однолетним сроком действия разрешений на проживание, а также на то, что механизм

лишь временно переносит воссоединение семей. Также было дано указание на относительно широкие пределы усмотрения и отсутствие прецедентной практики в соответствии с Конвенцией в данной сфере. Кроме того, иностранцам может быть разрешено воссоединение семей в течение первых трех лет в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах, если это обусловлено международными обязательствами Дании, в том числе статьей 8 Конвенции. Сфера применения пункта 1 статьи 9с Закона об иностранцах ограничивалась тем, что «в некоторых случаях необходимо будет провести конкретную оценку наличия права на воссоединение семьи, поскольку только в определенных ситуациях соображения единства семьи будут иметь больший вес... например, в ситуациях, когда лицо, проживающее в Дании, ухаживало за супругом с ограниченными возможностями в стране происхождения до выезда из такой страны... или когда лицо, проживающее в Дании, имеет серьезно больных несовершеннолетних детей [в стране происхождения]», или «в ситуациях, когда Конвенция ООН о правах ребенка, включая пункт 1 статьи 3 о наилучших интересах ребенка, может повлиять на решение разрешить воссоединение семьи». Из статистических данных (см. выше § 63, таблица 3, и § 64) следует, что в отношении ряда ходатайств о воссоединении семей, поданных в соответствии с данным положением, фактически было сделано исключение из требования соблюдать трехлетний период ожидания, чтобы ускорить воссоединение семей.

177. Европейский Суд не видит оснований ставить под сомнение различие, проводимое законодателем Дании между лицами, которым была предоставлена защита вследствие индивидуальной угрозы, а именно беженцами, признанными таковыми в соответствии с Конвенцией ООН о статусе беженцев, на которых распространялся пункт 1 статьи 7 Закона об иностранцах, или лицами, получившими «статус защиты», подпадающий под действие пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах, с одной стороны, и лицами, которым была предоставлена защита вследствие общей угрозы, то есть так называемый статус временной защиты в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, с другой стороны.

178. Европейский Суд также полагает, что общее обоснование изменений, внесенных в пункт 3 статьи 7 и в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах, было основано на необходимости контролировать иммиграцию, что отвечало общим интересам экономического благополучия страны, а также необходимости обеспечить эффективную интеграцию лиц, которым была предоставлена защита, в целях сохранения социальной сплоченности (см. выше § 166). Кроме того, при введении трехлетнего периода ожидания в феврале 2016 года законодательный орган Дании

не мог воспользоваться какими-либо четкими указаниями в существующей прецедентной практике относительно того, будет ли введение такого уставленного законом периода ожидания соответствовать статье 8 Конвенции и в какой степени (см. выше § 136).

179. Однако, по мнению Европейского Суда, трехлетний период ожидания, хотя и временный, по всем критериям представляет собой длительный срок разлучения с семьей в ситуации, когда член семьи остается в стране, где имеют место производное насилие и жестокое обращение с гражданским населением, и когда было признано наличие непреодолимых препятствий для воссоединения семьи в такой стране. Кроме того, фактический период разлуки неизбежно будет даже дольше, чем период ожидания, что усилит разрушение семейной жизни и, как в настоящем деле, взаимное удовольствие от совместного проживания в браке, которое является сутью супружеской жизни (см., среди прочих примеров, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom), § 62; и Постановление Европейского Суда по делу «Мехеми против Франции» (№ 2) (Mehemi v. France (№ 2), жалоба № 53470/99, § 45, ECHR 2003-IV). Члены семьи также будут разлучены в период бегства, в течение начального периода после прибытия в страну пребывания в ожидании обработки иммиграционными властями ходатайства о предоставлении убежища и некоторое время по истечении трехлетнего периода ожидания (или за два месяца до его истечения, см. выше § 128) до вынесения решения.

180. Кроме того, хотя «положение о пересмотре» (которое было внесено в Закон от 2015 года) было сохранено в Законе от 2016 года с тем, чтобы трехлетний период ожидания мог быть пересмотрен не позднее 2017/18 парламентского года (см. Закон № 562 от 29 мая 2018 г. выше в §§ 30 и 34), по-видимому, резкое уменьшение числа просителей убежища в 2016 и 2017 годах не привело к какому-либо пересмотру нормы о трехлетнем периоде ожидания.

(ii) Конкретное дело заявителя

181. Что касается конкретных обстоятельств заинтересованных лиц, то можно отметить, что заявителю было 56 лет и он был здоров на момент подачи им ходатайства о воссоединении со своей супругой в ноябре 2015 года. Его супруге было 48 лет на указанный момент времени. Она заявила, что не страдала какими-либо серьезными заболеваниями и не являлась лицом с ограниченными возможностями. Очевидно, что их семейная жизнь была продолжительной, поскольку супруги прожили в браке 25 лет. Двое их детей были взрослыми

и не участвовали в настоящем деле. В Сирии заявитель работал врачом, а его супруга – консультантом по связям с общественностью.

182. В январе 2015 года заявитель бежал из Сирии вследствие произвольного насилия и жестокого обращения с гражданским населением. По словам заявителя, он оставил свою супругу, чтобы избавить ее от тягот путешествия и в надежде на то, что она сможет присоединиться к нему в стране пребывания, как только он получит там статус поселенца. 8 июня 2015 г. ему был предоставлен статус временной защиты в Дании в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах.

183. Что касается степени их связей с государством-ответчиком, можно отметить, что заявитель проживал в Дании в течение пяти месяцев на момент подачи ходатайства о воссоединении семьи в июне 2015 года и в течение одного года и трех месяцев, когда его ходатайство было отклонено в сентябре 2016 года. Таким образом, на соответствующий момент времени заявитель имел ограниченные связи с Данией, а его супруга не имела связей с этой страной. Также следует отметить, что в настоящем деле отсутствовали какие-либо нарушения иммиграционного законодательства или соображения публичного порядка (см., например, упомянутое выше дело «Нунес против Норвегии» (*Nunez v. Norway*), § 70).

184. Не оспаривалось, что в сентябре 2016 года ввиду общей ситуации в Сирии существовали «непреодолимые препятствия» для ведения там семейной жизни (см., *a contrario*, например, упомянутое выше Постановление Европейского Суда по делу «Абдулазиз, Кабалес и Балкандали против Соединенного Королевства» (*Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. United Kingdom*), § 68). С другой стороны, по-видимому, у супругов была возможность поддерживать контакт, *inter alia*, посредством телефонных звонков и текстовых сообщений (см. выше § 83, а также, *inter alia*, Постановление Европейского Суда по делу «Салем против Дании» (*Salem v. Denmark*) от 1 декабря 2016 г., жалоба № 77036/11, § 81).

185. Окончательный отказ властей Дании от 16 сентября 2016 г. в воссоединении заявителя с его супругой был вынесен на основании того, что он не имел вида на жительство в соответствии с пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах в течение последних трех лет, как это требовалось в соответствии с абзацем «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 указанного Закона, а также ввиду отсутствия исключительных причин, в том числе соображений единства семьи, которые оправдывали бы воссоединение семьи в соответствии с пунктом 1 статьи 9с Закона об иностранцах. Высокий суд Дании и Верховный суд Дании 19 мая 2017 г. и 6 ноября 2017 г. соответственно рассмотрели отказ и оставили его без изменений. Верховный суд Дании отметил, что в соответствии со ста-

тней 63 Конституции Дании судебная проверка решения Совета по вопросам иммиграции должна основываться на обстоятельствах, существовавших на момент вынесения такого решения.

186. В своем Постановлении Верховный суд Дании (см. выше § 22) сослался на применимые принципы в соответствии со статьей 8 Конвенции и соответствующую прецедентную практику по вопросу воссоединения семей. Он отметил, что в ряде других государств – членов ЕС введены аналогичные правила, предусматривающие, что лицам, которым предоставлена защита, но которые не являются беженцами в соответствии с Конвенцией ООН, может быть разрешено воссоединение семьи только по истечении определенного срока и что Европейский Суд еще не анализировал, в какой степени такие установленные законом периоды ожидания будут совместимы со статьей 8 Конвенции.

187. Верховный суд Дании также сослался на подготовительные документы к изменениям в законодательство, которыми устанавливался трехлетний период ожидания, и указал на предпосылки внесения изменений, в том числе на тот факт, «что власти Дании готовы взять на себя совместную ответственность и обеспечить защиту данной группы просителей убежища до тех пор, пока они нуждаются в такой защите, но что Дания не примет такое количество беженцев, которое будет представлять угрозу для национального единства. Кроме того, было важно обеспечить успешную интеграцию и установить надлежащий баланс для поддержания благополучия и безопасности в обществе».

188. Анализируя конкретные обстоятельства дела заявителя, Верховный суд Дании «признал», что супруги столкнулись с непреодолимыми препятствиями для совместного проживания в Сирии, но подчеркнул, что препятствие для ведения совместной семейной жизни носило лишь временный характер (см. выше § 22). Он отметил, что из решения Апелляционного совета по делам беженцев от 9 декабря 2015 г. следовало, что заявитель не находился в столь враждебной позиции по отношению к властям Сирии или к режиму оппозиции из-за своих особых личных обстоятельств, что он рисковал подвергнуться преследованию или жестокому обращению, которые подпадают под действие пункта 1 или пункта 2 статьи 7 Закона об иностранцах, и что он не привлек внимание властей Сирии или других лиц таким образом, чтобы на него распространялось действие указанных положений. Следовательно, он мог вернуться в Сирию, когда общая ситуация в стране улучшится. Если такого улучшения не произойдет в течение трех лет с даты, когда он получил вид на жительство в Дании, он, по общему правилу, будет иметь право на воссоединение со своей супругой. Если до истечения трехлетнего срока возникнут исключительные обстоятельства, например серьезная болезнь, которые сделают разлуку с его супругой особенно

тяжелой, воссоединение семьи может быть разрешено на основании пункта 1 статьи 9с Закона об иностранцах.

189. Ввиду вышеизложенного Верховный суд Дании постановил, что трехлетний период ожидания охватывается пределами усмотрения властей, которыми они располагают при установлении баланса между уважением семейной жизни заявителя и уважением интересов общества в соответствии со статьей 8 Конвенции.

190. Наконец, Верховный суд Дании постановил, что уменьшение числа просителей убежища в 2016 и 2017 годах (с 21 316 в 2015 году до 6 266 в 2016 году и 3 500 в 2017 году) не могло изменить вывод об обоснованности решения Совета по вопросам иммиграции, вынесенного в сентябре 2016 года. В этом отношении он отметил, что «положение о пересмотре» (которое было внесено в Закон от 2015 года) сохранялось в Законе от 2016 года с тем, чтобы трехлетний период ожидания мог быть пересмотрен не позднее 2017/18 парламентского года (см. Закон № 562 от 29 мая 2018 г. выше в §§ 30 и 34).

191. Однако Европейский Суд отмечает, как упоминалось выше (см. выше § 180), что резкое сокращение числа просителей убежища в 2016 и 2017 годах не побудило парламент Дании воспользоваться своим правом в соответствии с указанным положением и пересмотреть продолжительность периода ожидания.

192. Признавая отсутствие указаний в своей прецедентной практике на соответствующий момент времени и напоминая о том, что он не видит оснований сомневаться в обоснованности двухлетнего периода ожидания (см. выше § 162), Европейский Суд не может не отметить, что изменения Закона об иностранцах от 2016 года увеличили установленный законом период ожидания с одного года до трех лет для лиц, которым, как и заявителю, была предоставлена «временная защита» в соответствии с пунктом 3 статьи 7 указанного Закона. Закон с изменениями от 2016 года не предусматривал индивидуальной оценки интересов единства семьи в свете конкретной ситуации заинтересованных лиц, за исключением очень ограниченных ситуаций, подпадающих под действие пункта 1 статьи 9с Закона об иностранцах (см. выше § 176). Указанный закон также не предполагал анализа ситуации в стране происхождения с целью определения реальной перспективы возвращения или препятствий к этому.

193. Таким образом, для заявителя нормативно-правовая база и трехлетний период ожидания действовали как строгое требование выдержать длительную разлуку с его супругой, независимо от соображений единства семьи в свете вероятной продолжительности существования препятствий. В таких обстоятельствах нельзя сказать, что заявителю была предоставлена реальная возможность

в соответствии с применимым законодательством государства-ответчика добиться индивидуальной оценки того, оправдывали ли соображения единства семьи более короткий период ожидания. Союз заявителя и его супруги был создан примерно за 25 лет до того, как заявитель получил статус защиты в Дании, и было признано наличие непреодолимых препятствий для ведения семейной жизни в стране происхождения супругов. Как установил Европейский Суд (см. выше § 162), по прошествии двух лет непреодолимые препятствия для ведения семейной жизни в стране происхождения постепенно приобретают все большее значение при оценке справедливого баланса. Хотя статья 8 Конвенции не налагает на государство общее обязательство разрешать воссоединение семей на своей территории, право на уважение семейной жизни, гарантированное данным положением, должно, как и другие права и свободы, гарантированные Конвенцией и протоколами к ней, обеспечиваться Договаривающимися государствами таким образом, чтобы оно было практическим и эффективным, а не теоретическим и иллюзорным (см. выше §§ 142 и 162).

(iii) Общий вывод

194. Принимая во внимание все вышеизложенные соображения, Европейский Суд не убежден в том, что, несмотря на предоставленные им пределы усмотрения, власти государства-ответчика, декларировав для заявителя трехлетний период ожидания до подачи ходатайства о воссоединении со своей супругой, установили справедливый баланс между заинтересованностью заявителя в воссоединении со своей супругой в Дании, с одной стороны, и заинтересованностью общества в целом в контроле за иммиграцией в целях защиты экономического благосостояния страны, обеспечения эффективной интеграции лиц, которым была предоставлена защита, и сохранения социальной сплоченности, с другой стороны (см. выше § 165).

195. Следовательно, имело место нарушение статьи 8 Конвенции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 14, ВЗЯТОЙ ВО ВЗАИМОСВЯЗИ СО СТАТЬЕЙ 8 КОНВЕНЦИИ

196. Заявитель также жаловался на то, что решение иммиграционных властей Дании от 16 сентября 2016 г. об отказе в воссоединении семьи нарушало статью 14 во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции. Статья 14 Конвенции гласит:

«Пользование правами и свободами, признанными в Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, полити-

ческих или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

197. Принимая во внимание вывод по статье 8 Конвенции (см. выше § 197¹), Европейский Суд полагает, что нет необходимости отдельно рассматривать жалобу заявителя по статье 14 во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции.

III. ПРИМЕНЕНИЕ СТАТЬИ 41 КОНВЕНЦИИ

198. Статья 41 Конвенции гласит:

«Если Суд объявляет, что имело место нарушение Конвенции или Протоколов к ней, а внутреннее право Высокой Договаривающейся Стороны допускает возможность лишь частичного устранения последствий этого нарушения, Суд, в случае необходимости, присуждает справедливую компенсацию потерпевшей стороне».

А. Моральный вред

199. Заявитель требовал выплаты 75 000 датских крон (около 10 000 евро) в качестве компенсации морального вреда.

200. Власти Дании не представили каких-либо комментариев в этом отношении.

201. Европейский Суд считает неоспоримым, что заявителю был причинен моральный вред в связи с нарушением статьи 8 Конвенции. Проводя оценку на справедливой основе, как того требует статья 41 Конвенции, Европейский Суд присуждает заявителю 10 000 евро по данному основанию (см., *inter alia*, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Жёнесс против Нидерландов» (*Jeunesse v. Netherlands*), § 132; Постановление Европейского Суда по делу «Ходе и Абди против Соединенного Королевства» (*Hode and Abdi v. United Kingdom*) от 6 ноября 2012 г., жалоба № 22341/09, § 66; и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Биао против Дании» (*Biao v. Denmark*), § 147).

В. Судебные расходы и издержки

202. Заявитель также требовал возмещения расходов и издержек, понесенных в связи с производством в соответствии с Конвенцией, в размере 100 000 датских крон, включая НДС, что соответствовало расходам на юридическое сопровождение, и 6 000 датских крон в качестве компенсации предполагаемых дорожных расходов, связанных с разбирательством в Европейском Суде. Он не представил каких-либо счетов или документов в обоснование данных требований.

203. Власти Дании не представили каких-либо комментариев в этом отношении.

204. Неизвестно, обращался ли заявитель за правовой помощью в соответствии с Законом Дании о бесплатной правовой помощи (*Lov 1999–12–20 nr. 940 om retshjælp til indgivelse og førelse af klagesager for internationale klageorganer i henhold til menneskerettighedskonventioner*), согласно которому заявителям может быть предоставлена бесплатная правовая помощь в целях подачи жалоб и ведения производства в международных учреждениях в соответствии с конвенциями о правах человека (см., например, упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Биао против Дании» (*Biao v. Denmark*), § 148).

205. Европейский Суд напоминает, что в соответствии со статьей 41 Конвенции могут быть возмещены только такие расходы и издержки, в отношении которых было доказано, что они были действительно понесены, являлись необходимыми и разумными по размеру (см., например, Постановление Европейского Суда по делу «Даджен против Соединенного Королевства» (статья 50 Конвенции) (*Dudgeon v. United Kingdom*) (Article 50) от 24 февраля 1983 г., жалоба № 7525/76, § 22, Series A, № 59). Согласно пункту 2 правила 60 Регламента Европейского Суда, заявитель должен представить все свои требования в виде расчета с распределением по рубрикам, в отсутствие которого Европейский Суд вправе отклонить требование полностью или в части (см., например, Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «А, В и С против Ирландии» (*A, B and C v. Ireland*), от 16 декабря 2010 г., жалоба № 25579/05², § 281, ECHR 2010; и упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Странд Лоббен и другие против Норвегии» (*Strand Lobben and Others v. Norway*), § 234).

206. В настоящем деле ввиду того, что заявитель не представил каких-либо квитанций или расписок в подтверждение своих требований, Европейский Суд отклоняет требование заявителя о компенсации судебных расходов и издержек (см. среди прочих примеров упомянутое выше Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «А, В и С против Ирландии» (*A, B and C v. Ireland*), § 283; и Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «Чудак против Литвы» (*Cudak v. Lithuania*), от 23 марта 2010 г., жалоба № 15869/02, § 82, ECHR 2010).

С. Процентная ставка при просрочке платежей

207. Европейский Суд полагает, что процентная ставка при просрочке платежей должна опре-

¹ Так в тексте. Вероятно, должно быть «§ 195» (*примеч. переводчика*).

² См.: Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск. 2020. № 8 (*примеч. редактора*).

деляться исходя из предельной кредитной ставки Европейского центрального банка плюс три процентных пункта.

На основании изложенного Суд:

1) *объявил* единогласно жалобу в соответствии со статьей 8 Конвенции приемлемой для рассмотрения по существу;

2) *постановил* 16 голосами «за» при одном – «против», что имело место нарушение статьи 8 Конвенции;

3) *постановил* единогласно, что отсутствует необходимость отдельно рассматривать жалобу заявителя в соответствии со статьей 14, взятой во взаимосвязи со статьей 8 Конвенции;

4) *постановил* 16 голосами «за» при одном – «против:

(а) что власти государства-ответчика обязаны в течение трех месяцев выплатить заявителю 10 000 (десять тысяч) евро плюс любой налог, который может быть начислен на указанную сумму, в качестве компенсации морального вреда, подлежащие переводу в валюту государства-ответчика по курсу на день выплаты;

(b) что с даты истечения указанного трехмесячного срока и до момента выплаты на указанную сумму должны начисляться простые проценты, размер которых определяется предельной кредитной ставкой Европейского центрального банка, действующей в период неуплаты, плюс три процентных пункта;

5) *отклонил* единогласно оставшуюся часть требований заявителя о справедливой компенсации.

Совершено на английском и французском языках, вынесено на слушании 9 июля 2021 г. в соответствии с пунктами 2 и 3 правила 77 Регламента Европейского Суда.

Сёрен ПРЕБЕНСЕН Заместитель Секретаря Большой Палаты Суда	Роберт СПАНО Председатель Большой Палаты Суда
---	---

В соответствии с пунктом 2 статьи 45 Конвенции и пунктом 2 правила 74 Регламента Европейского Суда к настоящему Постановлению прилагается отдельное мнение судьи Стефани Муру-Викстрём.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ СУДЬИ СТЕФАНИ МУРУ-ВИКСТРЁМ

1. Я не могу согласиться с выводом большинства судей Большой Палаты Европейского Суда о нарушении статьи 8 Конвенции.

2. Настоящее дело требует от Большой Палаты Европейского Суда разработки совершенно новой прецедентной практики. Действительно,

хотя Европейский Суд уже установил общие принципы воссоединения семей, в частности, с точки зрения позитивных обязательств государств, ранее ему не приходилось рассматривать конкретный вопрос, касающийся периода ожидания воссоединения. Это крайне специализированная проблема. Постановление, несомненно, будет значительным по сфере своего применения, даже если, на мой взгляд, вопрос остается довольно простым со строго юридической точки зрения. Настоящее дело предполагает оценку совместимости с Конвенцией трехлетнего периода ожидания, предусмотренного законодательством Дании, чтобы супруга заявителя могла присоединиться к нему в рамках процедуры воссоединения семьи.

3. Настоящее дело также требует от нас вынесения решения о границах пределов усмотрения и степени субсидиарности правил въезда и проживания иностранцев в особом напряженном контексте «миграционного кризиса» в сочетании с условиями войны.

4. Какие ограничения или обязательства могут быть наложены на государства в части того, каким образом они обращаются с лицами, бежавшими из стран своего происхождения и запрашивающими право на законное проживание на их территории? Какие различия могут проводиться между различными категориями беженцев в соответствии с Конвенцией? В настоящем деле нарушил ли парламент Дании статью 8 Конвенции, установив более строгие условия для лиц, имеющих право на временную защиту? Являлись ли установленные в законодательстве различия искусственными и соответствовали ли они только желанию властей ограничить число лиц, имеющих право законно проживать на их территории? Должен ли Европейский Суд осудить их или же они действовали в рамках права каждого государства свободно принимать решения относительно объема и содержания своего внутреннего законодательства?

5. Эти вопросы стояли перед Большой Палатой Европейского Суда. Европейский Суд «почти» единогласно вынес постановление не в пользу государства-ответчика, постановив, что воссоединение семей и более конкретные методы его организации должны быть тщательно изучены, оценены и *in fine* объявлены противоречащими статье о защите частной и семейной жизни.

6. Однако, по моему мнению, вывод большинства судей о нарушении Конвенции соответствует в высшей степени директивным, даже почти предписывающим, концепциям государственной миграционной политики, что противоречит более широкому принципу, согласно которому каждое отдельное государство должно нести исключительную ответственность за способ контроля иммиграции на свою территорию.

I. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗАЯВИТЕЛЯ ПО ОТНОШЕНИЮ К ЕГО МИГРАЦИОННОЙ СИТУАЦИИ

A. В отношении заявителя действовал механизм временной защиты

7. Следует помнить, что, по мнению миграционных властей Дании, заявитель не имел права на статус беженца в соответствии с Женевской конвенцией.

8. Законодательство Дании предусматривает два различных типа защиты, а именно статус «защиты» и «временную защиту», что сопоставимо с дополнительной защитой, предусмотренной законодательством Европейского союза.

9. В своем решении от 9 декабря 2015 г. Апелляционный совет по делам беженцев, который, как следует помнить, является независимым органом под председательством судьи и, следовательно, может считаться судебным учреждением, четко пояснил, что заявитель лично не подвергался какому-либо преследованию со стороны властей Сирии. Риск, которому он подвергался в стране своего происхождения, был достаточно реальным, но он не превышал широко распространенного, к сожалению, риска бесчеловечного обращения с любым гражданским населением в раздираемом войной государстве. Апелляционный совет по делам беженцев отметил, что заявителя действительно дважды останавливали на контрольно-пропускном пункте, потому что он был врачом, но более власти его не беспокоили, и ему было разрешено продолжать движение. Таким образом, не было доказано, что ему угрожали преследование или жестокое обращение, поскольку он находился в розыске. В первую очередь на этом основании заявителю было отказано в преимуществах режимов, установленных в пунктах 1 и 2 статьи 7 Закона об иностранцах.

B. Последствия статуса заявителя в части периода ожидания, предусмотренного в целях воссоединения семьи

10. Законом № 102 от 3 февраля 2016 г. в абзац «d» подпункта «i» пункта 1 статьи 9 Закона об иностранцах были внесены изменения, установившие трехлетний период ожидания до получения лицами, находящимися под временной защитой, права на воссоединение семьи. Таким образом, в то время как супруга заявителя, оставшаяся в Сирии, могла бы присоединиться к нему немедленно, если бы ему был предоставлен статус беженца в соответствии с пунктом 1 статьи 7 Закона об иностранцах (Женевская конвенция) или пунктом 2 статьи 7 указанного Закона (дополнительная защита), заявитель, дело которого подпадало под действие пункта 3 статьи 7 Закона об иностранцах,

должен был ждать три года, чтобы получить законное право перевезти свою супругу в Данию в целях воссоединения семьи.

11. В этом изменении законодательства, которое, несомненно, было связано с положением дел в стране, заключается основная проблема, стоящая перед Большой Палатой Европейского Суда.

12. Чтобы определить, является ли такой период ожидания приемлемым в соответствии с Конвенцией, необходимо учитывать установленные критерии предоставления заявителю такого статуса, который в меньшей степени защищает семейную жизнь.

13. Такое различие между общим и частным, которое дает мигранту право на различные режимы постоянного или временного характера, может быть проведено без ущерба для любого довода, выдвигаемого в соответствии со статьей 14 Конвенции. В прецедентной практике Европейского Суда уже проводилось различие между общим и особым риском в отношении применения статей 2 и 3 Конвенции (см. Постановление Европейского Суда по делу «F.G. против Швеции» (F.G. v. Sweden) от 23 марта 2016 г., жалоба № 3611/11, §§ 114–115 *et seq.*; и Постановление Европейского Суда по делу «J.K. против Швеции» (J.K. v. Sweden)¹, § 108 *et seq.*). Принимающее государство может обоснованно и законно решить предоставить беженцу усиленную защиту и ускорить его воссоединение с близкими родственниками, если он является непосредственным объектом преследования со стороны властей своей страны. В случае общей опасности принимающее государство может устанавливать условия для воссоединения семей, чтобы предотвратить приток просителей убежища, которых оно не считает возможным принять в надлежащих и достойных условиях. Основная мысль состоит в том, что ситуация в государстве происхождения может улучшиться и что «вечная ссылка» вдали от своих корней, социальных связей и личной истории вряд ли будет оптимальным решением. Кроме того, улучшение ситуации носит не только теоретический характер, о чем свидетельствует ситуация в Сомали (см. Постановление Европейского Суда по делу «Суфи и Эльми против Соединенного Королевства» (Sufi and Elmi v. United Kingdom) от 28 июня 2011 г., жалобы №№ 8319/07 и 11449/07; и Постановление Европейского Суда по делу «К.А.В. против Швеции» (K.A.V. v. Sweden) от 5 сентября 2013 г., жалоба № 886/11).

14. Нельзя толковать статью 8 Конвенции как требование согласовать все статусы беженца, будь

¹ Так в тексте. Вероятно, имеется в виду Постановление Большой Палаты Европейского Суда по делу «J.K. и другие против Швеции» (J.K. and Others v. Sweden) от 23 августа 2016 г., жалоба № 59166/12 // См.: Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 1 (примеч. редактора).

то в рамках «основного» направления миграции или «вспомогательного» направления воссоединения семьи.

II. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС, КОТОРЫЙ ПРИВЕЛ К ПРИНЯТИЮ ЗАКОНА ОТ 3 ФЕВРАЛЯ 2016 г.

15. Проблема законодательной процедуры, которая привела к установлению трехлетнего периода ожидания, имеет особое значение, поскольку требует анализа концепций, послуживших основанием для формулировок Закона.

А. Буква Закона

16. Очевидно, что различие, проведенное в пункте 3 статьи 7 Закона об иностранцах, и увеличение требуемого периода ожидания для воссоединения семьи привели к ограничению числа мигрантов, прибывающих в Данию и запрашивающих убежища. Таким образом, данное положение представляет собой регулятивную меру, принятую в рамках суверенного права государства, которое лучше понимает свои возможности по приему групп иностранных граждан, а также преобладающий в стране климат в отношении прибывающих иностранцев. Нужно ли отмечать, что возможности государства принимать иностранцев измеряются не только бюджетными показателями, статистикой и экономическими тенденциями, но также учитывают и социальные вопросы?

17. Кроме того, парламент Дании подчеркнул необходимость обеспечения успешной интеграции всех беженцев и защиты социальной сплоченности в Дании.

В. «Дух» Закона

18. Чтобы понять «дух» Закона, необходимо сослаться на подготовительную работу над его текстом. Это особенно важно в столь деликатной сфере. Из подготовительных документов четко следует, что трехлетний период ожидания отвечает основному положению беженцев, которое в принципе не должно быть постоянным. Как фактически указано в подготовительных документах к Закону от 3 февраля 2016 г., «вид на жительство, выданный в соответствии пунктом 3 статьи 7 Закона об иностранцах, является “настолько неопределенным” и “настолько ограниченным” по своему характеру, что семья просителя убежища не должна иметь права на проживание в Дании до тех пор, пока сам проситель убежища не прожил там как минимум три года». Следует отметить, что текст допускает небольшие изменения в так называемых исключительных случаях, когда супруг или супруга являются лицами с ограниченными возможностями или когда дети страдают серьезным заболеванием.

Кроме того, вид на жительство, продлеваемый на один год, отражает ненадежный статус той категории беженцев, к которой принадлежит заявитель. В подготовительных документах содержится целый параграф, касающийся статьи 8 Конвенции, где рассматривается вопрос о совместимости продления срока до трех лет со статьей 8 Конвенции. Вопреки позиции большинства судей (см. § 180 настоящего Постановления) трехлетний период ожидания не является «жестким» и не допускающим отступления, поскольку согласно статистическим данным в период с февраля 2015 года по июль 2017 года 25% всех заявлений о воссоединении семей, поданных до истечения трехлетнего периода ожидания, были удовлетворены в соответствии с пунктом 1 статьи 9(с) Закона об иностранцах. Таким образом, во всех случаях оценка неизбежно проводилась на индивидуальной основе.

19. Следовательно, нельзя утверждать, что парламенту Дании не удалось установить баланс между противоречащими друг другу интересами.

III. НАДЗОР СО СТОРОНЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

А. Пределы усмотрения

20. Вопрос о наличии консенсуса имеет важнейшее значение при оценке пределов усмотрения. Бесспорно, что в государствах – членах Совета Европы существует консенсус в пользу предоставления права на воссоединение семьи лицам, имеющим статус дополнительной защиты. Напротив, в отношении периода ожидания для предоставления такого права супругам, которые остались в стране происхождения, определенный консенсус отсутствует. Таким образом, прежде всего следует обратить внимание на специфику датской системы. Дополнительная защита охватывает не только статус защиты, но и «статус временной защиты».

21. Контроль иммиграции является законной целью, оправдывающей вмешательство в право на семейную жизнь. У пары, покидающей страну своего происхождения, нет права выбора, в каком государстве они хотят поселиться и получить статус защиты, особенно если, как в настоящем деле, отсутствуют какие-либо предыдущие связи со страной, которую они выбрали в качестве своего убежища.

22. Пределы усмотрения в отношении приема мигрантов должны быть широкими. Это позволяет властям защищать экономическое благосостояние страны и обеспечивает возможности размещения мигрантов в удовлетворительных условиях, а также, и прежде всего, обеспечивает социальную сплоченность. На карту поставлены публичные интересы и социальное равновесие в стране.

23. Дания внесла изменения в свое законодательство в 2016 году в свете оценки социального

и, несомненно, политического климата, а также с учетом количества просителей убежища, подавших заявления, и имеющихся статистических данных.

24. Такой выбор миграционной политики был сделан после того, как были учтены все противоречащие друг другу интересы. В отличие от подхода большинства судей я считаю, что только Дания должна нести ответственность за решающий выбор в пользу сохранения баланса в различных сферах внутригосударственной жизни.

В. Выражение принципа субсидиарности

25. Жалоба, поданная в Верховный суд Дании 6 ноября 2017 г., стала практическим примером субсидиарности.

26. Постановление Верховного суда Дании показательно во многих отношениях. Верховный суд Дании продемонстрировал свое глубокое знание прецедентной практики Европейского Суда, проведя экспертный анализ требований Конвенции в свете ситуации в Сирии, которую он охарактеризовал как раздираемую повсеместным насилием и бесчеловечным обращением с гражданским населением. Он недвусмысленно и объективно отметил, что непреодолимые препятствия мешали супружеской паре совместно проживать в Сирии. При этом Верховный суд Дании совершенно справедливо отметил, что отклонение ходатайства заявителя лишь временно нарушило его право на воссоединение с его супругой. Кроме того, Верховный суд Дании провел индивидуальную оценку ситуации заявителя, которая не связана с каким-либо определенным конфликтом с конкретным лицом в стране его происхождения и не подвергает его риску личного преследования.

27. Указание государству на то, что установление обязательного трехлетнего периода ожидания для воссоединения супругов в рамках процедуры воссоединения семьи противоречит Европейской конвенции по правам человека, равносильно лишению его возможности управлять своей собственной миграционной политикой. Важна умеренность.

28. Следует помнить, что Дания заняла твердую и недвусмысленную политическую позицию, отказавшись участвовать в общей европейской политике в области предоставления убежища и иммиграции. Также не стоит забывать, что в части периодов ожидания Европейский Суд признал отсутствие консенсуса на внутригосударственном, европейском или международном уровнях и что вследствие такого отсутствия гармонизации бенефициары дополнительной защиты исключены из сферы действия европейской Директивы. Кроме того, статья 8 указанной Директивы (которая не является обязательной для Дании), которая не

применяется к дополнительной защите, предусматривает двухлетний период ожидания с возможностью его увеличения до трех лет в порядке отступления. При строгом толковании принципов и даже при невозможности переноса можно лишь сделать вывод о том, что трехлетний период ожидания для воссоединения семьи разрешен текстами, формирующими европейское миграционное право. Наконец, в отсутствие какого-либо имеющего обязательную силу документа или консенсуса со стороны государств, а также с учетом концепции пределов усмотрения, которой придерживается Европейский Суд, нельзя обоснованно полагать, что законодательство Дании нарушает статью 8 Конвенции.

29. Основной довод, выдвигаемый большинством судей в обоснование установления факта нарушения, заключается в том, что к ситуации заявителя не применялся индивидуальный подход и что внутригосударственные суды не рассматривали возможность применения в его деле более короткого, например двухлетнего, периода ожидания. На мой взгляд, такое требование потребовало бы чисто теоретического и принципиального анализа со стороны властей Дании, которые не смогли бы выдвинуть более точных доводов, чем те, что уже были разработаны.

30. В конечном счете речь идет о периоде ожидания, который варьируется от двух до трех лет, при этом один из них совместим с Конвенцией, а другой – нет.

31. Разрешение этого вопроса следует оставить на усмотрение внутригосударственных надзорных органов.

Утверждая, что двухлетний период ожидания является приемлемым, а трехлетний период ожидания должен быть рассмотрен и объявлен Европейским Судом недопустимым, большинство судей устанавливают критерии, которые я считаю чрезмерно предписывающими в рамках внутригосударственной системы.

32. Я в полной мере осознаю, что никакое решение в связи с воссоединением семей не должно избежать надзора со стороны Европейского Суда. Фактор времени имеет решающее значение для качества семейной жизни и сохранения семейных уз. Таким образом, периоды ожидания, установленные для воссоединения семей, разлученных вследствие миграции по причине войны, должны четко регулироваться. Полный запрет на воссоединение семей или явно чрезмерный период ожидания, очевидно, неприемлемы в свете принципов Конвенции. Однако, на мой взгляд, трехлетний период ожидания, предусмотренный в настоящем деле, где, как мы помним, не затрагиваются интересы детей, остается приемлемым и не должен приводить к установлению Европейским Судом нарушения Конвенции.