



Совет Европы

Руководящие принципы в отношении принудительного возвращения нелегально проживающих лиц

Комитет министров Совета Европы 11 мая 2005 г. принял 20 руководящих принципов в отношении принудительного возвращения нелегально проживающих лиц. Как было сказано в пресс-релизе Совета Европы, руководящие принципы основываются на том, что соблюдение прав человека и эффективное проведение процедур возвращения лиц не противоречат друг другу. Данные руководящие принципы являются реакцией на имевшие место в последние несколько лет случаи гибели людей во время проведения процедуры возвращения. В руководящих принципах, которые должны применяться национальными органами, ответственными за принудительное возвращение, говорится о предпочтительности добровольного возвращения, которое необходимо всячески поощрять. В отношении выдачи ордеров на выдворение говорится, что они не должны выдаваться в тех случаях, когда есть риск того, что кандидат на принудительное возвращение погибнет либо подвергнется бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, и что в этом случае должно существовать эффективное средство судебной защиты. В руководящем принципе о содержании под стражей указывается, что лицо может содержаться под стражей в ожидании выдворения лишь в том случае, если это соответствует предусмотренной законом процедуре и если мер, не связанных с лишением свободы, недостаточно для гарантии выдворения. Однако продолжительность содержания под стражей не ограничивается, так как формулировка гласит, что содержание под стражей должно быть «по времени минимальным». Публикация данных руководящих принципов своевременна, так как ожидается, что в конце мая Европейская комиссия примет предложение о директиве, касающейся возвращения.

Специальный Комитет экспертов по правовым аспектам территориального убежища, статуса беженцев и лиц без гражданства (САНАР) – Двадцать руководящих принципов в отношении принудительного возвращения. <https://wcd.coe.int/viewDoc.jsp?id=856881&BackColorIntermet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

Рекомендация в отношении предоставления защиты и помощи детям, разлученным с родителями, ищущим убежища

Парламентская ассамблея Совета Европы приняла рекомендацию в отношении предоставления защиты и помощи детям, разлученным с родителями, ищущим убежища. В принятой Рекомендации 1703 (2005) Ассамблея заявляет, что «положение детей, разлученных с родителями, ищущих убежища, в странах-членах Совета Европы требует немедленного вмешательства. Законодательство, политика и практика стран не обеспечивают логичного и последовательного удовлетворения тройственных потребностей данной группы лиц: как детей, как детей без родителей или законных попечителей и как детей, ищущих убежища». Ассамблея призывает государства-члены Совета Европы придерживаться стандартов ряда организаций, таких, как УВКБ ООН, Комитет по правам ребенка и программа «Дети, разлученные с родителями, в Европе», чтобы повысить уровень защиты детей, разлученных с родителями. Ассамблея рекомендует Совету Европы принять единый логически последовательный правовой инструмент для дополнения этих стандартов и методических рекомендаций в отношении детей, разлученных с родителями, ищущих убежища. Для того, чтобы попытаться заполнить пробелы в защите, Ассамблея рекомендует, среди прочего, чтобы каждому ребенку, разлученному с родителями и ищущему убежища, был назначен юридический попечитель, и чтобы ходатайства таких детей не рассматривались в рамках ускорен-

ной процедуры предоставления убежища или процедуры решения вопроса о неприемлемости ходатайства.

(Временная рекомендация 1703 (2005) в отношении предоставления защиты и помощи детям, разлученным с родителями, ищущим убежища. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1703.htm>

Доклад Комитета по миграции, беженцам и народонаселению о предоставлении защиты и помощи детям, разлученным с родителями, ищущим убежища. <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10477.htm>)

Постановление Совета Европы об оказании услуг здравоохранения мигрантам, не имеющим документов

Комитет Совета Европы по социальным правам, задачей которого является наблюдение за применением Европейской социальной хартии, постановил, что «законодательство или практика, предусматривающие отказ иностранным гражданам в праве на медицинскую помощь на территории государства-члена Совета Европы, даже если они находятся на его территории нелегально, противоречат Хартии». Это решение последовало за жалобой против нового французского законодательства, поданной организацией FIDH (Международной федерацией правозащитных организаций) и поддержанной LDH (Лигой защиты прав человека) и GISTI (Группой по информированию и поддержке иммигрантов). Прежде, чем данное постановление войдет в силу, его должен будет рассмотреть Комитет министров Совета Европы. По сообщению PICUM, вступление в силу обычно осуществляется в рамках ускоренной процедуры, однако в данном случае министры не сделали этого, так как подобное решение будет иметь серьезные последствия для их стран.

Первый европейский указатель гражданства и участия в жизни общества

Поскольку государства-члены ЕС постепенно переходят к выработке общей политики в области юстиции и внутренних дел, проблемы гражданства и участия в жизни общества стали ключевыми вопросам на политической арене в Европе. Сведения, собранные экспертами в каждой из стран, характеризуют национальную практику в данной области, а также то, насколько эта практика соответствует международным обязательствам этих стран и то, как эти государства могут вносить изменения в свое законодательство. В документе приводится сравнительная информация, призванная дать возможность оценки, координации и, наконец, улучшения ныне существующей политики. Данный указатель разделен на две отдельные части. В первой части объясняются методология, структура и основные результаты исследования общего характера, в то время как во второй части представлены результаты по каждому из 15 «старых» членом Евросоюза.

Структура указателя описывается ниже. Дается оценка нынешним программам и проектам в каждой из стран. Были выделены пять областей, или «направлений»:

- Включение в рынок труда – определяется как самый важный приоритет, так как это является основной преградой для интеграции.
- Вид на жительство или долгосрочный вид на жительство – для обеспечения иммигрантам надежного статуса.
- Воссоединение семьи – как основное право человека, осуществление которого необходимо для планирования жизни в стране пребывания.
- Натурализация – с целью предоставления иммигрантам таких же прав и обязанностей, что и у граждан данной страны.
- Борьба с дискриминацией – как средство борьбы с неравенством в целом.

В каждой из данных областей в указателе рассматриваются 4 различных аспекта: данные, необходимые для получения статуса, условия/средства судебной защиты, безопасность/равенство и права.

В документе представлена система оценок, позволяющая проводить сравнения различных стран. Ключевые результаты предназначены для того, чтобы дать государствам-членам возможность оценить свои сильные и слабые стороны и пересмотреть свою политику в данной области.

Этот указатель является первым и будет публиковаться ежегодно в качестве средства мониторинга основных достижений стран в области прав, гражданства и экономической справедливости. Это позволит проводить сравнения во времени, а также приводить примеры наиболее успешной практики в 15 «старых» государствах-членах ЕС.

(Указатель см. на сайте <http://www.britishcouncil.org/brussels-europeancivic-citizenship-and-inclusionindex.pdf>)

Последние новости (2006 г.)

Резолюция ПАСЕ о беженцах и перемещенных лицах в Кавказском регионе

В резолюции, принятой 13 апреля, 2006 г. ПАСЕ обратилась к положению беженцев и перемещенных лиц в Армении, Азербайджане и Грузии. ПАСЕ признала, что данная проблема по-прежнему остается препятствием для развития экономических и социально-политических систем, а также систем здравоохранения в регионе. Беженцы и перемещенные лица спасаются от конфликта в Нагорном Карабахе и конфликтов в Абхазии, Южной Осетии и Чечне. Потребность в гуманитарной помощи в регионе остается высокой, в то время как объемы международной помощи снижаются. Ассамблея признала, что для создания реальных условий для поощрения широкомасштабного добровольного возвращения необходимы более значительные усилия. Она также выразила сожаление о том, что Армения и Азербайджан до сих пор не смогли разрешить свой пограничный конфликт. Ассамблея обратилась с просьбой к государствам – членам предоставить этим странам финансовую и гуманитарную помощь для поддержки беженцев и перемещенных лиц, нуждающихся в помощи. Она призвала Грузию предоставить беженцам более долгосрочный статус и предложить Азербайджану предоставлять субсидиарную защиту лицам, спасающимся от конфликта.

Комиссар по правам человека Совета Европы осуждает обращение с иностранцами во Франции

15 февраля 2006 года был опубликован доклад бывшего Комиссара по правам человека Альваро Хиль-Роблеса о реальном соблюдении прав человека во Франции. Данный отчет стал уже третьим документом международной организации, осуждающим обращение с иностранцами во Франции, последовавшим за докладами Европейского комитета по предотвращению пыток в декабре 2003 года и Комитета Организации Объединенных Наций против пыток в ноябре 2005 года. Верховный комиссар критикует режим пребывания в «зонах ожидания» на французских границах, которые считаются экстерриториальными, что позволяет регулярно нарушать в них нормы закона. Хиль-Роблес также предупреждает о недопустимости практики выдворения и полагает, что список безопасных стран, утвержденный французскими властями, вызывает определенные сомнения. Также вызывают беспокойство некоторые аспекты процедуры убежища. В частности, Комиссар называет ускоренную процедуру рассмотрения ходатайства об убежище «чрезвычайно короткой для тщательного рассмотрения ходатайств». Условия пребывания в местах содержания под стражей также являются неудовлетворительными. Изолятор во Дворце правосудия в Париже был назван «ужасным и недостойным Франции». Комиссар призывает закрыть этот центр и центр Марсель-Аранк. Наконец, Альваро Хиль-Роблес подчеркивает факт роста ксенофобии в стране наряду с увеличением количества происшествий на расовой почве. В ответ на это министр внутренних дел заявил, что изолятор Palais de Justice de Paris будет закрыт в июне.

Европейские государства: позиция и практика (2006 г.)

ФРАНЦИЯ

Ходатайство об убежище члена бывшего иракского правительства

Совет по жалобам беженцев (СЖБ) отменил решение французского Бюро по делам беженцев (OFPRA) об отказе в международной защите для члена бывшего правительства Саддама Хуссейна. СЖБ признал, что данный человек не являлся конвенционным беженцем по причине того, что он занимал пост главы отдела в министерстве финансов при режиме Саддама Хуссейна, а также в силу того факта, что он подлежал судебному преследованию нынешним иракским правительством. Несмотря на это, ему была предоставлена субсидиарная защита на основании того, что в настоящее время в Ираке в результате внутреннего вооруженного конфликта создалась обстановка всеобщего насилия и, более того, власти не смогут защитить заявителя от непосредственных и индивидуальных угроз, связанных с его положением государственного служащего при прежнем режиме и члена партии БААС.

Обсуждение в парламенте реформы закона об иммиграции и убежище

Министр внутренних дел Николя Саркози занялся реформированием закона об иммиграции и убежища во второй раз, спустя два

с половиной года после принятия закона, который уже назван его именем. В рамках этого закона парламент утвердил введение контракта о «приеме и интеграции» для потенциальных иммигрантов. В контракте будут предусмотрены обязательные гражданские и языковые стандарты для иммигрантов в возрасте от 16 лет, включая тест на знание языка. Закон также направлен на отмену автоматического права на долгосрочный вид на жительство, который до этого предоставлялся иммигрантам, которые нелегально находились в стране в течение десяти лет. Помимо этого закон направлен на ограничение критериев для воссоединения семьи и предусматривает введение трехлетнего вида на жительство на основании «умений и талантов». Закон также изменяет условия для воссоединения семьи. Для получения права на воссоединение семьи иммигранты должны будут соответствовать минимальным экономическим и социальным требованиям, в то время как минимальный срок проживания до получения права на подачу заявления будет продлен с одного года до 18 месяцев. С точки зрения Николя Саркози, закон об иммиграции и интеграции отражает новую политику Франции в отношении выборочной иммиграции и является ответом на обеспокоенность общественности притоком иностранцев. Закон направлен на привлечение квалифицированных рабочих, которые приняли

бы французскую культуру. Данный закон и недавние заявления министра внутренних дел о том, что те, кому не нравится Франция, могут уезжать, вызвали демонстрации протеста против того, что их участники назвали «иммиграцией вышвыривания».

Иск против Франции

Европейский комитет по социальным правам опубликовал свое решение по иску, против поправок к французскому Кодексу о социальных программах и семье, внесенных в 2002 и 2003 годах. В соответствии с этими поправками, иностранцы, не имеющие вида на жительство, прожившие во Франции менее трех месяцев, не имеют права на получение государственной медицинской помощи, кроме неотложной помощи и лечения состояний, угрожающих жизни. Комитет подверг критике тот факт, что понятие экстренных случаев и состояний, угрожающих жизни, недостаточно точно определяется во французском законодательстве и что нет четкого указания на компетентный орган, который должен принимать решения в данной области. Комитет также усмотрел нарушение ст.17 Европейской Социальной Хартии, касающейся защиты детей. Подчеркивая важность Конвенции ООН о правах ребенка, Комитет пришел к выводу, что поправки к французскому законодательству не дают достаточных гарантий ухода за детьми и оказания им помощи.

ГЕРМАНИЯ

Репатриация чеченцев

Административный суд (VG) в г. Касселе, Гессен, постановил, что лица, ищущие убежища, из Чечни, чьи ходатайства были отклонены, должны иметь возможность оставаться в Германии в случае, если нельзя гарантировать их безопасность в Чечне. Суд отметил, что после возвращения репатриированных чеченцев, которые искали убежища за границей, власти часто подозревают их в терроризме и отказывают им в гражданских правах.

Министры внутренних дел германских земель откладывают решение о праве оставаться в стране

Введение для лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены и которые не могут быть возвращены в их страну происхождения, официального права оставаться в стране снова было отсрочено на конференции министров внутренних дел в начале мая 2006 года. Данный вопрос касается лиц, ищущих убежища, которые должны быть возвращены, но чье присутствие «допускается» в Германии на правовых и гуманитарных основаниях. Министры договорились дождаться результатов экспертизы проекта Закона об иммиграции прежде, чем предоставлять право находиться в стране лицам, ищущим убежища, которые пребывали в стране в течение продолжительного периода времени. Организация Pro Asyl подчеркнула, что в настоящее время в подобной неопределенной ситуации находится около 120000 беженцев, и призвала к введению моратория на депортацию. Организация надеется, что немецкий парламент введет в Закон об иммиграции право оставаться в стране, когда будет переносить директивы ЕС в национальное законодательство.

Процедуры прекращения статуса иракских беженцев в Германии

В Германии более 18000 беженцев, в основном иракцев, в настоящее время подлежат так называемым процедурам ревокации. Основанием для применения этих процедур является норма немецкого Закона о процедуре предоставления убежища, согласно которой положительные решения должны быть незамедлительно аннулированы, если условия, на основании которых было предоставлено убежище, больше не существуют. Эта норма стала играть еще большую роль после введения в начале этого года нового закона об иммиграции. В результате этого немецкие власти должны теперь вновь рассмотреть вопрос о том, нуждается ли лицо в защите спустя три года после того, как в процессе предоставления убежища оно получило статус беженца.

Массовая выдача уведомлений о прекращении статуса вызывает большую тревогу среди изгнанников из Ирака, находящихся в Германии, число которых в целом составляет 84000 человек, включая свыше 35000 лиц, формально признанных беженцами (это больше, чем в любой другой европейской стране). Для лиц, затронутых этим решением, и их семей на карту поставлено очень

много, даже если – как постоянно утверждают немецкие власти – им не нужно опасаться автоматической депортации в страны происхождения в случае утраты статуса беженца.

В настоящее время депортация из Германии в Ирак не производится.

Немецкие пограничники осуждены за гибель беженца

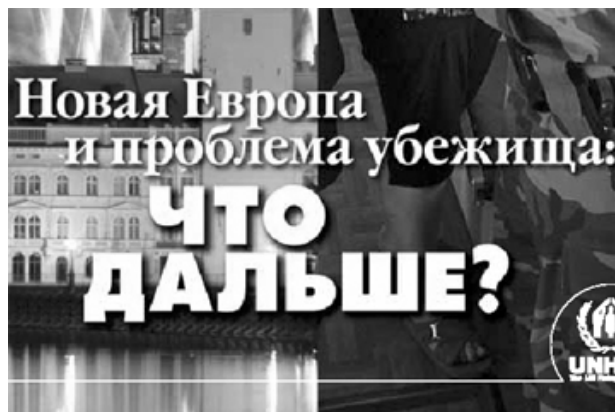
Суд вынес обвинительный приговор трем пограничникам, которые явились причиной гибели суданского беженца во время его принудительной отправки самолетом домой в 1999 году. Понадобилось более пяти лет для того, чтобы признать виновными пограничников и приговорить их к девяти месяцам тюремного заключения условно. Столь мягкий приговор обосновывался тем, что у пограничников на момент инцидента не было служебных инструкций и они не получили соответствующей предварительной подготовки.

Суд США предоставляет убежище беженке из Германии

22 сентября 2004 года федеральный апелляционный суд США постановил, что женщина-афганка, которая получила статус беженца в Германии 17 лет назад, имеет право на политическое убежище в Соединенных Штатах.

Закия Машири уехала из Афганистана в 1979 году и получила убежище в Германии вместе со своим мужем-афганцем. Супруги стали гражданами Германии и у них в этой стране родились два сына. По словам адвоката Машири, в 1990 году вскоре после падения Берлинской стены семья начала сталкиваться с актами насилия против иностранцев. В 1996 году семья прибыла в США и обратилась с ходатайством о предоставлении убежища. Иммиграционные суды принимали решения о том, что члены семьи могли быть депортированы на том основании, что они могли безопасно перебраться в другую часть Германии. Апелляционный суд 9-го судебного округа США в Сан-Франциско, однако, постановил, что Закия представила заслуживающие доверия показания о том, что «друзья по всей Германии сообщали о насилии против иностранцев», и указал на сообщения Госдепартамента, в которых документально отражалось «продолжающееся, хотя и с меньшей частотой», насилие против иностранцев в Германии.

По мнению суда, Машири представила заслуживающий доверия рассказ об угрозах смерти, насилии против членов семьи, вандализме, экономическом ущербе и психоэмоциональной травме, что можно приравнять к преследованию, тогда как правительство Германии не предотвратило всего этого. Как указал суд, несколько инцидентов носили нацистскую окраску. Правительство Германии выступило с критикой этого постановления, а представительница министерства внутренних дел заявила, что правительство надеется на отмену этого решения.



ИТАЛИЯ

Убежище для афганца, которому угрожала смертная казнь за обращение в христианство

Италия официально рассмотрит ходатайство об убежище Абдула Рахмана, афганца, которому было вынесено обвинение в отречении от ислама, за что в Афганистане грозит смертная казнь. Это дело вызвало широкую критику на Западе. Афганистан призывали к соблюдению норм международного права. Рахман был освобожден из тюрьмы в Кабуле после того, как судья объявил его психически невменяемым и не способным предстать перед судом. После этого он, по всей видимости, уехал в Италию, где представители правительства ранее согласились предоставить ему убежище после того, как ООН выступила с призывом о том, чтобы какое-нибудь государство предоставило ему международную защиту. Сообщается, что политики в Афганистане гневно отреагировали на освобождение г-на Рахмана, полагая, что судья уступил давлению международного сообщества.

Италия депортирует сотни лиц, ищущих убежища, в рамках «чрезвычайной политики», направленной на сдерживание притока незаконных иммигрантов

Начиная с октября 2005 г., с итальянского острова Лампедуза в Ливию было депортировано самолетом более 1000 человек, которым по-настоящему не была предоставлена возможность искать убежища в Италии. Эту операцию облегчило заключенное недавно соглашение о реадмиссии между Италией и Ливией. Ранее все прибывающие мигранты проходили прием в центре первичного приема беженцев, а затем направлялись в другие центры на материковой территории Италии. По утверждению Министерства внутренних дел Италии, это нововведение представляет собой «чрезвычайную ответную меру» на резкое увеличение числа прибывающих, чтобы отбить охоту у нелегальных иммигрантов ехать в Италию. Эта политика подверглась резкой критике со стороны многих членов итальянского правительства, а также со стороны УВКБ ООН, Африканского союза, «Эмнести Интернэшнл», Итальянского совета по делам беженцев и других организаций.

НИДЕРЛАНДЫ

Мораторий на возвращение гомосексуалистов в Иран продлен и расширен на христиан и мусульман, обращенных в христианство

Министр иммиграции и по делам иностранцев была вынуждена по решению парламента продлить существующий мораторий на возвращение гомосексуалистов из числа лиц, ищущих убежища, и расширить его действие на христиан и бывших мусульман. До этого времени иммиграционные службы не будут высылать иранских гомосексуалистов и христиан в их страну происхождения. Принятие решений по ходатайствам об убежище иранцев, основанным на сексуальной ориентации или вероисповедании, будет также отложено. В ходе сессии голландского парламента были подняты вопросы о точности информации, используемой иммиграционными службами при рассмотрении ходатайств об убежище, поданных иранскими гражданами.

Министр юстиции утвердил экстрадицию лидера партии ПКК

7 сентября 2004 года министр юстиции Доннер объявил о решении по выдаче Турции лидера курдской партии ПКК Нурийе Кесбир, которая обвиняется в 25 нападениях на гражданских лиц и военнослужащих Турции в период в ходе курдской войны за независимость. Кесбир отвергла выдвигаемые против нее обвинения и собирается обжаловать решение об экстрадиции вплоть до обращения в Европейский суд по правам человека. Верховный суд ранее определил, что Кесбир может быть выдана Турции, но окончательное решение министра юстиции по данному делу произошло только после того, как Турция заведомо гарантировала, что Кесбир получит возможность справедливого судебного разбирательства согласно нормам международного права.

НОРВЕГИЯ

В 2004 году было выдано 18000 видов на жительство

В 2004 году вид на жительство в Норвегии получили более 18000 иммигрантов. Второй по величине группой среди тех, кому было позволено остаться в стране, были лица, ищущие убежища; 3450 лиц, ищущих убежища, получили разрешение остаться в стране. 1700 из них получили вид на жительство на гуманитарных основаниях

Депортация спорного беженца в Ирак

Самый спорный в стране беженец – мулла Крекар может быть депортирован в Ирак в ближайшие месяцы, как только там будет установлено постоянное правительство. Крекару бы предоставлен статус беженца в Норвегии в 1992 году, однако он, уже имея статус беженца, вернулся в Ирак и создал исламистскую вооруженную группу «Ansar al-Islam». Поэтому норвежское правительство лишило Крекара статуса беженца, пока он все еще находился в Ираке, на том основании, что он вернулся в страну происхождения и принял участие в террористической деятельности. В итоге в 2003 году Крекар был выслан назад в Норвегию после того, как ему было отказано во въезде в Иран. В феврале 2003 года ему было

вручено постановление о выдворении в Ирак по соображениям национальной безопасности. Хотя Крекару не удалось обжаловать это постановление, норвежские власти не депортировали его ввиду ситуации в сфере безопасности в Ираке, а также потому, что они нуждаются в гарантиях иракского правительства в отношении того, что Крекару при возвращении не будет угрожать смертная казнь.

ШВЕЙЦАРИЯ

Сенат принимает более жесткий Закон об убежище

17 марта 2005 года Швейцарский сенат принял новый Закон об убежище, в котором содержится ряд положений, рекомендованных Федеральным министерством юстиции и полицией, членом настроенной против иммиграции Швейцарской народной партии.

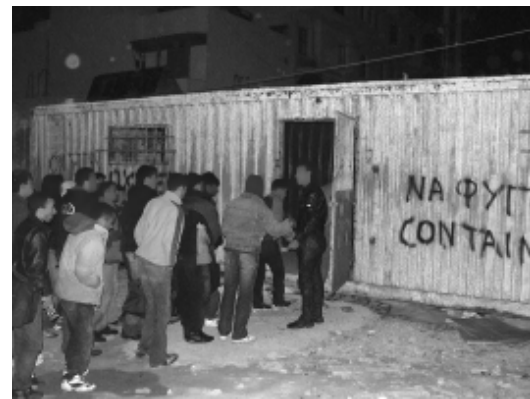
25 голосами против 11 Сенат расширил существующий запрет на предоставление социальных льгот лицам, ищущим убежища, чьи ходатайства не были удовлетворены, включая тех, кто проходит процедуру обжалования. Также Сенат принял предложение, позволяющее властям не оказывать помощь в чрезвычайных ситуациях лицам, ищущим убежища, которым было отказано в убежище и которые сопротивляются депортации, а также удвоить максимальный срок содержания под стражей иностранных граждан, которым было вручено постановление о выдворении. Кроме того, Сенат решил поддержать предложение об отмене гуманитарного статуса, а также передать от Конфедерации к кантонам полномочия принимать решения о том, существуют ли гуманитарные основания для того, чтобы разрешить иностранному гражданину остаться в стране после истечения срока его разрешения на пребывание. В отношении лиц, спасающихся от войны и общего насилия, Сенат также поддержал замену критерия «в разумных пределах» термином «угрожающий жизни» при доказывании того, что возвращение в страну происхождения является небезопасным.

УВКБ ООН выступило против нового предложения и, в частности, подвергло критике тот факт, что, в соответствии с новым Законом, ходатайство, поданное лицом, ищущим убежища, не будет рассматриваться по существу, если заявитель не предоставит действительного проездного документа или удостоверения личности или если к тому моменту уже не станет ясно, что данное лицо является беженцем. Также швейцарские власти смогут передавать данные о лицах, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены, в страну их происхождения до того, как будет принято окончательное решение.

ШВЕЦИЯ

Человек, ищущий убежища, чье ходатайство было отклонено, убит в Пакистане после принудительного возвращения

По сообщению пакистанской газете «Давн», Шаббир Ризви, которому было отказано в убежище в Швеции и который был возвращен в Пакистан, был убит в Карачи в кон-



Полицейский загоняет группу людей в контейнер, применяемый для содержания «нелегальных мигрантов» на острове Хиос. В апреле 2005 года МА получила сообщения о том, что в этом контейнере людей удерживали длительное время (по некоторым данным, с 2002 года). Такое обращение с задержанными, несомненно, жестоко, бесчеловечно и унижительно для человеческого достоинства.

©Комитет солидарности беженцев, о. Хиос (Греция), 2005

це марта. Томас Бодстрем, который в настоящее время является министром юстиции Швеции, представлял Ризви при подаче его ходатайства об убежище. Один из друзей Шаббира Ризви говорил, что его жизнь в Пакистане была в опасности из-за его участия в политическом движении «Мохаджир куами». Сотрудник по связи с прессой Шведской иммиграционной службы, которая отвечает за рассмотрение ходатайств об убежище, заявил: «Можно сказать, что мы приняли неверное решение, поскольку мы должны быть уверены в том, что в результате депортации люди не будут рисковать подвергнуться пыткам, смертной казни или любым другим нарушениям».

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

Суд постановил, что ищущим убежища лицам из Афганистана, угнавшим самолет, должно быть разрешено остаться по их усмотрению

Заявители были осуждены за совершение преступлений, связанных с угонем самолета, после прибытия в Соединенное Королевство. Эти приговоры были отменены при обжаловании на основании того, что 9 человек действовали под давлением обстоятельств. Министр внутренних дел отклонил их последующие ходатайства об убежище, гуманитарной защите и разрешении остаться в стране по своему усмотрению. Однако при обжаловании Комиссия по иммиграции постановила, что, хотя заявители исключаются из числа лиц, которые могут пользоваться защитой Конвенции о беженцах, вследствие их действий по захвату самолета, им следует предоставить разрешение на въезд в страну на основании того, что их возвращение в Афганистан будет представлять реальную угрозу для них, что противоречит Статье 3 ЕКПЧ.

Однако министр в своем постановлении объявил о том, что на основании недавно введенных изменений в отношении разрешений на пребывание в стране по усмотрению было бы неверным предоставлять заявителям разрешение остаться в стране по их усмотрению, учитывая обстоятельства данно-

го дела. Вместо этого они должны оставаться в Соединенном Королевстве на основании временного допуска в страну, согласно которому подлежат иммиграционному контролю, не имеют возможности работать и зависят от государственных пособий.

Суд однако определил, что государство злоупотребило своими полномочиями, откладывая решение о предоставлении разрешения оставаться в стране по усмотрению. По мнению судей это был типичный случай «явной недобросовестности, равноценной злоупотреблению властью.» Поэтому Суд постановил, что письменное решение министра должно быть аннулировано и что задержка в принятии решения и изменение политики являются незаконными. Суд также постановил вынести обязательное предписание, требующее от министра предоставить заявителям разрешение находиться в стране в течение шести месяцев по их усмотрению. Министру было предписано оплатить затраты заявителей в порядке возмещения ущерба.

Министерство внутренних дел совершило ошибку, депортировав индийского гражданина

27 августа 2004 года судья Высокого суда потребовал от представителя министерства внутренних дел объяснить, как лицо, ищущее убежища и получившее отказ, было депортировано из Британии несмотря на постановление суда, не позволявшее это делать.

Джорвар Сингх Дхиллон прибыл в Соединенное Королевство в 1996 году, и уже два его ходатайства о предоставлении убежища были отклонены – в 1996 и 1998 годах. Дхиллон утверждал, что в Индии он подвергнется преследованиям, так как он был замешан в транспортировке оружия для сикхских сепаратистов. В настоящее время он добивается оспаривания депортации в порядке надзорного судопроизводства в Высоком суде на основании законодательства о правах человека.

В ходе процедуры, проходившей в установленном порядке, иммиграционные чиновники поместили Дхиллона под стражу, чтобы депортировать его из Британии. Его адвокаты подали прошение о вынесении судебного предписания, не позволяющего его выдворения в Индию, и это предписание было выдано судьей сэром Найджелом Дэвисом. Тем не менее, депортация была осуществлена, и адвокаты Дхиллона подали судье Дэвису прошение о вторичном предписании, запрещающем депортацию, когда Дхиллон еще находился в воздухе на борту самолета, направлявшегося в Индию. Судья Высокого суда издал приказ о немедленном его возвращении и о том, чтобы Дхиллон не был допущен к иммиграционному контролю в аэропорту в Индии.

В определенных обстоятельствах Закон о правах человека может действовать за пределами Соединенного Королевства

После отклонения апелляционной жалобы двух братьев 14 и 15 лет, бежавших в 2002 году из центра содержания под стражей в Австралии, следует, что британский Закон о правах человека может применяться за пределами Соединенного Королевства и при каких обстоятельствах британские государ-

ственные служащие обязаны действовать в соответствии с ним. Сначала братьям была предоставлена защита, но затем их передали австралийским властям. Тогда отказ в удовлетворении ходатайства мотивировался тем, что британское консульство не является частью территории Соединенного Королевства, и поэтому британские законы на него не распространяются.

Однако, в постановлении Апелляционного суда объявляется, что Закон о правах человека может действовать за пределами Соединенного Королевства в особых обстоятельствах. Согласно решению судей, обязанность отказать в передаче беженцев властям государства их пребывания наступает, когда «со всей очевидностью это необходимо для защиты от непосредственной вероятности причинения им серьезного вреда».

Судья отклонил запрос России об экстрадиции

18 марта 2005 года окружной судья отклонил запрос российских властей об экстрадиции двух граждан России, обвиняемых в мошенническом вывозе из страны многих миллионов фунтов стерлингов посредством фиктивной сделки о продаже нефти. Судья заявил, что он не верит, что в отношении тридцатидевятилетнего Дмитрия Маруева и сорокалетней Натальи Чернышевой, близких сотрудников нефтяного магната Михаила Ходорковского, возможно проведение справедливого судебного разбирательства в случае их возвращения в Россию. Он заявил о существенной вероятности того, что судьи Московского городского суда поддадутся политическому давлению. Это решение еще больше усугубит дипломатический конфликт между Великобританией и Кремлем, который два года назад гневно отреагировал на решение Министерства внутренних дел предоставить убежище бизнесмену Борису Березовскому и его сотруднику Юлию Дубову, разсылаемым в России по обвинению в мошенничестве.

АВСТРИЯ

Предложение о новом Законе об убежище подверглось резкой критике со стороны УВКБ ООН

7 марта 2005 года Министерство внутренних дел опубликовало предложение о новом Законе об убежище и полиции по работе с иностранцами. УВКБ ООН, будучи одной из нескольких организаций, которым было предложено дать свои комментарии, подвергло данное предложение резкой критике, утверждая, что новый закон осложнит получение убежища, так как, в соответствии с предложением, лицо, ищущее убежища, должно доказать, что оно несомненно подвергнется жестокому обращению, а не то, что это может произойти при его возвращении. Другие положения, против которых, в частности, возражало УВКБ ООН, касались мер, которые не позволят лицам, ищущим убежища, въезжать в Австрию, правила, позволяющего властям отказать в обжаловании решения, если лицо, ищущее убежища, немедленно не явится на собеседование, а также ограничения возможности беженцев получить убежище в тех случаях, если угроза преследования/притеснения возникла только после

того, как лица, ищущие убежища, покинули страну происхождения.

В новом предложении планируется содержание под стражей на то время, пока власти решают, распространяются ли на заявителей Дублинские правила ЕС или нет. Это предложение даст властям более широкие полномочия в отношении содержания под стражей несовершеннолетних лиц, ищущих убежища, и других несовершеннолетних лиц перед их депортацией. Это также позволит продлевать возможные сроки содержания под стражей на неопределенное время.

Данное предложение является реакцией на решение, принятое в прошлом году австрийским судом, в соответствии с которым некоторые части Закона об убежище признавались противоречащими конституции (см. выпуск Службы документации ECRE за январь 2005 года). В настоящее время правительство займется изучением комментариев ООН и передаст предложение в парламент. После того, как предложение будет одобрено парламентом, оно станет законом.

ДАНИЯ

Граждане Афганистана, ищущие убежища, не должны быть репатрированы

Датский совет по делам беженцев (ДСБ) постановил, что 3100 афганских беженцев, которым был предоставлен вид на жительство в Дании, не должны быть репатрированы по причине нынешнего неустойчивого положения в Афганистане.

С начала 2005 года Датская иммиграционная служба (UdI?ndingestyrelsen) направила в ДСБ для вынесения решения восемь пробных дел. Был сделан вывод о том, что ситуация в Афганистане остается слишком опасной для того, чтобы допустить репатриацию беженцев. Министр по делам беженцев, иммигрантов и иммиграции не может отменить решение, принятое ДСБ. ➔

Содержание под стражей лиц, ищущих убежища, наносит психологический ущерб

В отчете психиатров из Оксфордского университета и Австралии о проведенном медицинском исследовании, говорится, что содержание под стражей лиц, ищущих убежища, приводит к «психическим расстройствам, высоким показателям самоубийств (успешных и неудачных попыток), межличностного насилия, бунтов, поджогов помещений, голодовок и актов публичного нанесения себя увечий». В отчете говорится, что, заботясь о национальной безопасности, нельзя забывать о наших обязательствах обращаться с лицами, ищущими убежища, справедливо, достойно и гуманно, в духе Конвенции ООН о беженцах. Высказывается мысль о том, что помещение лиц, ищущих убежища, в обычные жилища в населенных пунктах лучше, чем содержание под стражей. Одним из наиболее спорных вопросов в предложенной директиве о возвращении, которая в настоящее время рассматривается Европейским парламентом, является допустимая продолжительность содержания под стражей перед выдворением.

Из отчета о медицинском исследовании Оксфордского университета, февраль 2006 г.

→ ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Продолжает снижаться число новых ходатайств о предоставлении убежища

Общее число беженцев, обратившихся с ходатайством о предоставлении убежища в Чешской Республике с 1 января 2005 года по 31 марта 2005 года, составило 951 человек. Это стало самым низким показателем с 1998 года. Из них 299 человек приехало с Украины, причем большинство из них были сезонными рабочими в зимний период. Вторую по величине национальную группу в чешской процедуре определения статуса беженца представляют 157 китайских граждан, ищущих убежища.

78 лиц, ищущих убежища, прибыли из Словакии. Четвертой по величине группой являются граждане России (в основном чеченцы) – 63 человека. За ними следуют граждане Беларуси (59 беженцев) и Вьетнама (57 беженцев). В целом с 1 января 2005 года Министерство внутренних дел Чехии предоставило убежище 69 лицам, 30 из которых являются чеченцами.

РУМЫНИЯ

Доклад Комиссии Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью

Комиссия Совета Европы по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ECRI) в своем докладе по Румынии полагает, что проводимые в стране правовая и административная реформы могли бы помочь решить основные проблемы, связанные с убежищем. К ним относятся продолжительные сроки содержания под стражей в административных центрах и недостатки в процессе принятия решений. ECRI также настаивает на необходимости более качественной подготовке персонала, работающего с лицами, ищущими убежища, в особенности по вопросам прав человека и недопущения дискриминации. Комиссия указывает на то, что гарантии приостанавливающего действия обжалования на практике не работает, поскольку от лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены, требуется покинуть страну в течение 15 дней после отклонения их ходатайства. Также указывается, что только 4% лиц, ищущих убежища, получают статус беженца. В докладе также поднимается вопрос об интеграции беженцев и лиц, ищущих убежища, в обществе в качестве еще одной проблемы, которая требует к себе большего внимания со стороны властей.

СЛОВАЦКАЯ РЕСПУБЛИКА

Лицам, ищущим убежища, отказывают в доступе в Европейский Союз

В опубликованной 26 апреля статье под названием «Крепость Европа: стена становится выше», УВКБ ООН выделяет проблемы, с которыми сталкиваются лица, ищущие убежища, на словацко-украинской границе. Словацкая Республика является одной из новых восточных границ ЕС, и поэтому ее используют все больше мигрантов и лиц,

ищущих убежища, стремящихся в Европу. Словацкие и украинские власти пытаются управлять этим потоком путем жесткого пограничного контроля, что может иметь отрицательные последствия для лиц, ищущих убежища. По данным УВКБ ООН, количество лиц, ищущих убежища, которые въезжают в ЕС в странах, образующих новую восточную границу ЕС, в период между 2004 и 2005 годами снизилось на 44%. Это вызвало обеспокоенность по поводу того, что в результате этой политики лица, ищущие убежища, получают отказ в доступе к международной защите в ЕС. Ллойд Дакин, региональный представитель УВКБ ООН в Будапеште, заявил, что его организация «крайне обеспокоена тем, что жесткие системы пограничного контроля не позволяют пересекать границы даже беженцам».

Внесены изменения в словацкое законодательство об убежище

Кабинет министров Словакии 29 сентября утвердил проект поправки к закону об убежище. Поправка охватывает разные вопросы. Среди прочего, она предусматривает, что лица, ищущие убежища, которые ведут себя агрессивно, нарушают правила пребывания в центре содержания беженцев или подозреваются в совершении уголовного преступления, могут быть помещены в специальное учреждение для лиц, ищущих убежища. Министр внутренних дел Владимир Палко признал, что это положение особенно касается чеченцев, ищущих убежища. Дополнительные меры в данной поправке предусматривают назначение юридического опекуна несовершеннолетним без сопровождения взрослых.

Представительство УВКБ ООН в Словакии обеспокоено низким процентом признания беженцев

Резкое увеличение числа лиц, ищущих убежища, – исключительное явление для региона – не привело к увеличению числа лиц, которым предоставляется защита. По данным представительства УВКБ ООН в Братиславе, Словакия является страной с самым низким процентом признания беженцев в Европе (0,2%). Наиболее тяжелое положение у ищущих убежища чеченцев: если в Австрии процент признания беженцами ищущих убежища чеченцев составляет 96%, то в Словакии он равен нулю.

СЛОВЕНИЯ

Новый закон об убежище

6 февраля 2006 года словенский парламент принял спорные поправки к закону об убежище. Поправки позволяют словенской полиции осуществлять предварительные проверки лиц, ищущих убежища, в качестве меры по борьбе с терроризмом. Эти поправки были подвергнуты критике Уполномоченным по правам человека в Словении Matjaz Hanzek, поскольку они позволяют «полиции фильтровать лиц, ищущих убежища, и, фактически, предоставляют полиции право принимать решения». Лица, ищущие убежища, также больше не имеют возможности получать юридическую и финансовую помощь до того, как ими будет подано официальное ходатайство об убежище.

УВКБ ООН выразило свое разочарование данными поправками и предупреждает, что

они представляют собой реальную угрозу того, что лица, нуждающиеся в международной защите, могут быть высланы из страны вопреки Женевской конвенции. УВКБ ООН рассматривает эти поправки как снижение процедурных стандартов убежища в Словении, и несмотря на то, что они соответствуют стандартам, установленным Директивой ЕС о квалификации, эти стандарты приняты лишь в качестве минимальных. Больше того, министр внутренних дел Драгутин Мате заявил, что «эти изменения необходимы для соблюдения правил процедуры в соответствии с постепенным введением единой политики в области убежища в Европейском Союзе.»

КОСОВО

Документ УВКБ ООН по вопросам защиты и возвращения в Косово

8 апреля УВКБ ООН выпустило новый документ с изложением своей позиции, в котором говорится, что косовские сербы, цыгане и этнические албанцы, проживающие на положении меньшинств, должны по-прежнему пользоваться международной защитой в странах убежища либо в соответствии с Конвенцией о беженцах 1951 года, либо через дополнительные формы защиты, а возвращение беженцев должно осуществляться на сугубо добровольной основе. В новом документе с изложением позиции сообщается, что за последние шесть месяцев обстановка в сфере безопасности в Косово улучшилась, что с июня 2004 года сообщений об убийствах на этнической почве не было, что выборы в Косовскую ассамблею прошли спокойно, и что посещение Косово президентом Сербии также прошло без серьезных инцидентов. Однако в документе говорится, что «обстановка в Косово остается крайне нестабильной и может измениться в любой момент». В документе также указывается, что проблемы безопасности в крае серьезно ограничивают свободу передвижения представителей меньшинств, а также их доступ к жизненно необходимым услугам и к трудоустройству.

В документе с изложением позиции обращается внимание и на некоторые другие группы, подвергающиеся особой угрозе. В отношении ашказьской, египетской, боснийской и горанской общин позиция УВКБ ООН заключается в том, что к членам этих групп относятся явно с большей терпимостью, чем в прошлом, хотя в качестве отдельных лиц они по-прежнему могут быть объектами нетерпимости. Это касается людей, чьи супруги принадлежат к другим этническим группам, людей, которых считают пособниками сербского режима после 1990 года, а также жертв торговли людьми. В документе также указываются и другие категории людей, чье положение должно быть рассмотрено с особым вниманием прежде, чем возвращать их в Косово. К ним относятся люди, страдающие хроническими или тяжелыми психическими или физическими заболеваниями, для которых не существует необходимого специализированного лечения или ухода, а также люди с тяжелыми формами инвалидности, пожилые люди без сопровождения и дети, разлученные с родителями, не имеющие родственников или попечителей, которые ухаживали бы за ними в Косово.



Лидеры деловых кругов помогают УВКБ ООН улучшать жизнь беженцев

Цель УВКБ ООН – оказывать помощь беженцам и лицам, ищущим убежище, в том числе в обустройстве в новой стране пребывания и в поиске практических решений их проблем.

УВКБ ООН оказывает помощь через образовательные и тренинговые программы. Но ни одна организация не в состоянии оказать достаточную помощь без поддержки других.

УВКБ ООН развивает сотрудничество с представителями частного сектора и бизнеса и реализует свои программы всему миру через правительственные и неправительственные организации.

Посол доброй воли УВКБ ООН Анжелина Джоли обратилась к лидерам деловых и политических кругов на Всемирном экономическом форуме в Давосе 27 января 2005 года с призывом использовать их влияние, чтобы вопросы, связанные с положением беженцев, оставались приоритетными в повестке дня международного сообщества. Лауреат премии Оскар А. Джоли поддержала Венди Чемберлин, заместителя Верховного комиссара ООН по делам беженцев, которая объявила о создании Совета лидеров

деловых кругов. Эта инициатива направлена на то, чтобы умножить усилия УВКБ ООН для решения проблем ни в чем не повинных людей, вынужденных покинуть свои дома.

«Удивительный отклик людей и организаций во всем мире на все ужасы трагедии, связанной с цунами, можно привести как положительный момент», – сказала Джоли.

«Ужас охватил каждого, и многие пытались помочь хоть чем-нибудь, – добавила она, – Сейчас нам необходимо использовать момент и щедрость людей, чтобы предпринять существенные усилия для разрешения некоторых забытых конфликтов, таких как ситуация в Чаде и Судане».

Совет лидеров деловых кругов, созданный по инициативе бывшего Верховного комиссара ООН по делам беженцев Рууда Любберса, состоит из высокопоставленных сотрудников пяти крупнейших корпораций, которые вместе с УВКБ ООН работают в сфере предоставления более широких возможностей для беженцев: «Мерк и Со.», «Майкрософт», «Нестле», «Найк» и «Прайсуотерхаус Купер». Помогая, в частности, девушкам-беженцам получить доступ к образованию и информационным технологиям.



На фото: Анжелина Джоли во время поездки на Северный Кавказ.

Тему Всемирного экономического форума «Принимать на себя ответственность за трудный выбор» Джоли связывает с ситуацией, в которой находятся отчаявшиеся люди, судьбу которых она принимает близко к сердцу. «Беженцы не имеют привилегии выбирать – говорит она. – Они бегут, спасая свои жизни. Им приходится принимать очень тяжелое решение – бросить все, что они имели, и покинуть всех, кого знали. Из-за не зависящих от них обстоятельств. И мы должны им помочь. Сейчас очень многие из них получают незначительную помощь от некоторых из нас. И это, если мы захотим, мы можем изменить. Это не такой уж трудный выбор.

«Майкрософт» и УВКБ ООН помогают беженцам в обустройстве в новой стране пребывания

Корпорация «Майкрософт» является одним из важнейших партнеров УВКБ ООН. Сотрудничество между УВКБ ООН и «Майкрософт» началось во время кризиса в Косово в 1999 г. Вместе с партнерами по производству сто добровольцев «Майкрософт» разработали портативную систему регистрации беженцев, с помощью которой около полумиллиона человек были зарегистрированы и получили новые удостоверения личности. В 2003 г. корпорация подписала с УВКБ ООН долгосрочное соглашение о сотрудничестве в области создания центров компьютерной грамотности для беженцев в рамках программы образования и защиты прав человека. Первые пилотные проекты реализуются в настоящее время в России, в Санкт-Петербурге, и в Кении, где «Майкрософт» будет помогать сомалийским беженцам получить базовое образование с помощью современных технологий.

В Российской Федерации к концу 2004 г. УВКБ ООН работало с 40 партнерами, среди которых Санкт-Петербургское отделение Российского Красного Креста является одним из самых старых и надежных. Первый в России центр компьютерной грамотности для беженцев УВКБ ООН, Красный Крест и «Майкрософт» открыли в Санкт-Петербурге в апреле 2004 г. Центр компьютерной грамотности в Санкт-Петербурге является одним из 300 таких центров в Европе, на Ближнем Востоке и в Африке, открытых «Майкрософт» через более чем 200 партнерских организаций в рамках глобальной программы «Мир безграничных возможностей». Центр оказывает услуги в области образования и технической

подготовки как беженцам и лицам, ищущим убежище, так и людям с ограниченными физическими возможностями, проживающими в Санкт-Петербурге. Комитет по труду и социальной защите населения Санкт-Петербурга также принял участие в поддержке проекта в форме бесплатной аренды и коммунальных услуг, обеспечения безопасности и выделения линии доступа к сети Интернет.

К концу 2004 г. сто беженцев и ищущих убежище лиц из Афганистана, Эфиопии, Судана, Демократической Республики Конго и других стран окончили базовый (начальный) курс компьютерной грамотности (80 часов). Треть слушателей составляли женщины и девушки, активно участвовавшие в обучении. Пятьдесят человек продолжили образование на курсах усовершенствования (продвинутый курс) и делопроизводства (160 часов). Слушатели изучили, как пользоваться Интернетом, узнали, что такое электронная почта, попробовали открыть почтовые ящики на сайтах, предоставляющих данные услуги, и обменялись электронными письмами друг с другом. По отзывам выпускников, главным результатом посещения Центра компьютерной грамотности состоит в реальном продвижении на пути адаптации в местное общество: получая дополнительные знания в Центре компьютерной грамотности, они увереннее общаются со своими сверстниками в школе и по месту жительства. Так, Марзия, 15-летняя девушка из Афганистана, которая проживает в России около шести лет, говорит: «Мой отец хочет, чтобы я умела пользоваться компьютером, так как, ког-

да мы вернемся в Афганистан, я смогу найти хорошо оплачиваемую работу». Отец Марзии не хочет, чтобы она посещала русскую школу, однако не против обучения в Центре компьютерной грамотности, который Марзия посещает вместе с матерью. Закия, афганская женщина, проживающая в России более 15 лет, посещает курсы усовершенствования знаний и хочет узнать о компьютерах как можно больше, научиться их обслуживать. Она признательна за возможность познакомиться с этим миром: «Сидя дома, можно сойти с ума», – говорит она. Цель УВКБ ООН – расширение программы Центра компьютерной грамотности, организация курсов русского языка, доступ к сети Интернет во время совместных вечерних занятий беженцев и российских граждан, что будет способствовать интеграции беженцев в местное общество.

УВКБ ООН планирует продолжать и расширять сотрудничество с корпорацией «Майкрософт». В ходе решения глобальных проблем представители бизнеса могут оказать помощь УВКБ ООН в привлечении внимания общественности к проблемам беженцев. Благодаря сотрудничеству с УВКБ ООН корпорации могут оценить важность своей работы и возможности оказания помощи другим людям.

И в Российской Федерации УВКБ ООН и «Майкрософт» планируют продолжить и расширить сотрудничество в этой области. Следующий проект планируется осуществить в Москве.

Ольга Салова, координатор программ представительства УВКБ ООН

Пути решения глобального кризиса с беженцами

А. Джали, актриса и посол доброй воли УВКБ ООН

Найти пути решения глобального кризиса с беженцами нетрудно, если есть желание сделать это.

Всего полвека назад – один миг в истории человечества – в Европе находились как минимум 40 млн. беженцев и перемещенных лиц, бежавших от Гитлера в Германии, Франко – в Испании, Муссолини – в Италии и позднее – от режима «черных полковников» в Греции, а также из стран центральной Европы, поработанных Сталиным.

Все эти страны ныне являются членами Европейского Союза. Трудно представить себе, что сегодня они станут местом исхода беженцев. Настолько трудно, что граждане этих стран позволили себе роскошь забыть, что это такое – находиться под властью деспотического режима или подвергаться попыткам за политические убеждения.

Я видела фотографию, которая во многих отношениях является воплощением этой амнезии в отношении тысячелетия войн, тирании и репрессий в Европе и других странах мира. На ней пара европейцев – она – в бикини, он – в плавках – расслабленно сидят на полотенцах под зонтиком на пляже. Кроме них на пляже виден только один другой человек. Он – темнокожий, и он мертв – иммигрант или беженец, распластавшийся на песке у кромки воды. Мы никогда не узнаем, кто он и почему оказался там, а паре на пляже явно нет до этого никакого дела.

Все это очень печально. Печально для неизвестного, тело которого, подобно многим другим, выбросило на средиземноморский берег несколько лет назад. Печально для пары, сидящей под зонтиком со своей корзиной для пикников и маслом для загара, потому что они не видят суровой реальности всего лишь в нескольких шагах от себя. Чей-то сын, брат или любимый. На самом деле – вы или я, если бы мы родились в другое время и в другом месте.

Средства для решения проблемы

Ежегодный бюджет Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) составляет около 1,2 млрд. долл. Казалось бы, большие деньги, но среди тех, кто в этом году приехал на ежегодный Всемирный экономический форум, есть представители компаний, которые каждый год получают прибыли, многократно превышающие эту сумму. УВКБ ООН приходится постоянно сражаться за то, чтобы получить эти 1,2 млрд., которые используются для оказания помощи и защиты около 19 млн. человек.

В течение года УВКБ ООН неизменно приходится урезать все больше проектов, направленных на защиту самых обездоленных людей в мире. Управление пытается избежать сокращения проектов, адресованных наиболее уязвимым категориям, таким как женщины-беженки, а также образовательных проектов и проектов по борьбе с ВИЧ/СПИДом в лагерях для беженцев. Но иногда даже эти проекты оказываются под угрозой – часто непосредственно и почти всегда косвенно – вследствие нехватки персонала, недостаточных возможностей получения среднего образования и недостатка продуктов питания во многих лагерях для беженцев, особенно в Африке. Воистину, это просто позор, что в таком богатом мире мы не можем найти способ хотя бы досыта накормить эти семьи.

А потом мы возмущаемся тем упорством, с которым они пытаются попасть в наши страны в поисках будущего. В процессе перемещения они смешиваются с экономическими мигрантами, которые тоже постоянно переезжают. Они попадают в руки контрабандистов, которые заталкивают их в переполненные лодки, прячут в контейнерах, заставляют их ночью пересекать минные поля или перелезать через заграждения из колючей проволоки. Многие из них погибают и остаются безымянными, как тот человек на средиземноморском пляже.

За последние десять лет зарегистрировано более 6300 случаев гибели тех, кто пытался попасть в Европу, и, скорее всего, это далеко не точная цифра. Многие также погибли,

пытаясь попасть в США и Австралию. Но мы этого не замечаем. Нас просто раздражает их наглость. Как они смеют есть за нашим столом? Как они смеют приезжать и строить для нас дороги, убирать в наших больницах и офисах, мыть посуду в наших ресторанах и стелить постели в наших отелях?

Недавно Верховный комиссар ООН по делам беженцев Антониу Гутерриш кратко обрисовал сложившуюся ситуацию, подчеркнув, что особый статус беженцев – людей, бегущих от преследований или войны, – поставлен под угрозу спорами по поводу того, хотим мы или не хотим пускать к себе экономических мигрантов.

Наши неудачи

Те из нас, кто все еще благожелательно расположен к беженцам и кого шокирует, что их превращают в объекты ненависти, чтобы победить на выборах или повысить газетные тиражи, терпят неудачу. Мы не хотим неконтролируемых перемещений людей через наши границы, но мы не готовы делать финансовые или политические инвестиции либо просто расходовать эмоции, для того чтобы найти решения в тех регионах, откуда они прибывают. Мы заклеиваем пластырем самые зияющие раны, потому что они выглядят так некрасиво. Но мы не хотим платить за полное выздоровление, равно как не хотим тратить усилия, чтобы предотвратить такие ситуации.

Конечно, найти решения нелегко. Однако факт превращения Европы из очага двух самых разрушительных войн в истории человечества в клуб с 25 членами, которые не могут даже помыслить о том, чтобы воевать друг с другом, должен дать нам ключ к решению проблем беженцев и мигрантов во всем мире.

Нужен еще один План Маршалла

Беженцы – это видимое свидетельство того, что нам не удалось разработать еще один План Маршалла, и с их проблемами довольно легко справиться. Для этого необходимы две вещи: вкладывать больше средств в регионы, куда первоначально перемещаются беженцы, чтобы они не ощущали, что им надо ехать дальше, если только они сами этого не хотят; а также выделять больше средств странам, где установлен мир. В первые годы ситуация является особенно нестабильной, и возвращающиеся беженцы нуждаются в помощи, чтобы снова встать на ноги. Им нужно немного, всего лишь чтобы они могли помочь самим себе.

Организации типа УВКБ ООН не должны с трудом «наскрести» те несколько десятков миллионов долларов, которые необходимы, чтобы помочь восстановлению разрушенных стран, таких как Ангола, Сьерра-Леоне, Либерия и Южный Судан. Быстрое и эффективное восстановление страны, разрушенной в результате войны, помогает сделать мир более прочным и приносит поразительные дивиденды в плане стабильности и экономического процветания в регионе, что выгодно всем без исключения.

Игнорирование тлеющих конфликтов не менее опасно и невероятно дорого стоит. Вспомните Боснию, Руанду, Афганистан – более значительные инвестиции и более продуманная международная политика в отношении этих стран в 1980-х и начале 1990-х гг. могли бы полностью изменить ход событий. Усама бен Ладен – это плод нашего пренебрежения Афганистаном. Сейчас ситуация во всех этих странах меняется к лучшему, но какая цена и сколько миллионов беженцев потребовалось, чтобы показать нам, где мы ошиблись? Не говоря уже о более чем 2 млн. погибших только в этих трех странах.

Я побывала в некоторых из этих стран и в соседних государствах, где находится большинство беженцев. Это поистине шокирующий опыт, открывающий глаза на многое и заставивший меня понять, что мы все – в том числе и я – ведем себя, как та пара на пляже под зонтиком, завороченно глядящая на море.

Высылка и выдача из Российской Федерации

Светлана Ганнушкина (Комитет «Гражданское содействие», Правозащитный Центр «Мемориал»)*

Предоставление убежища в России

Законодательство Российской Федерации предусматривает три формы предоставления убежища. Убежище, в какой бы форме оно ни было предоставлено иностранному гражданину или лицу без гражданства, служит гарантией недопустимости его административного выдворения, депортации и экстрадиции в страну его гражданства или постоянного проживания. Это же относится к лицам, находящимся в процедуре рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища.

Основной причиной предоставления убежища является опасность преследований по признаку принадлежности к определенной группе. Кроме того, убежище должно предоставляться в случаях, когда после возвращения на родину лицо может быть подвергнуто жестокому обращению, пыткам или другим формам обращения, опасным для жизни и здоровья.

Политическое убежище: нормативное регулирование и практика

Указ Президента РФ от 21 июня 1997 г. «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» регулирует порядок предоставления убежища политическим деятелям, подвергающимся в стране своей гражданской принадлежности направленным против них лично преследованиям.

В соответствии с Указом политическое убежище не может быть предоставлено лицам, прибывшим из стран «с развитыми и устоявшимися демократическими институтами в области защиты прав человека» (Указ, часть 1, п.5, абз.5). Ежегодно МИД РФ составляет список таких стран (Указ, часть 2, п.8, абз.2).

Ходатайство о предоставлении политического убежища подается в территориальный орган Федеральной миграционной службы (ФМС) России, который после решения вопроса о достаточности у заявителя оснований, направляет ходатайство в ФМС России. ФМС, в свою очередь, запрашивает заключения МИД, МВД, ФСБ, которые вместе со своим заключением направляет в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте РФ, где на основании полученных материалов готовятся рекомендации Президенту РФ для принятия им решения по каждому ходатайству (Указ, пп.10,11).

Лицо, получившее политическое убежище, и члены его семьи получают вид на жительство в РФ (Указ, часть 3, п.16).

* Представлено в качестве альтернативного доклада в Комитет ООН против пыток, январь 2006 г.

Подача ходатайства через представителя не предполагается. Обжалование решений должностных лиц возможно в общегражданском порядке, решение Президента РФ не обжалуется. Адвокатская и любая иная консультативная поддержка на стадии подготовки, подачи и рассмотрения ходатайства также возможны в общем порядке.

Однако за 10 лет политическое убежище получило не более 10 человек. Фактически данный Указ не применяется на практике, поскольку он касается нерядовых случаев обращения за убежищем. Нам известны случаи ходатайства о предоставлении убежища со стороны представителей высшего руководства стран, входивших в состав СССР при изменении там режимов. Однако политические соображения мешают российским властям открыто покровительствовать бывшим руководителям государств СНГ, предпочитая оставаться в хороших отношениях с их преемниками. Так бывший Президент Азербайджанской Республики Аяз Муталибов получил политическое убежище в России только после второй смены режима у него на родине, после того как он ее покинул.

Статус беженца и временное убежище: нормативное регулирование

Представление статуса беженца регулируется Законом РФ «О беженцах», принятым 19 февраля 1993 г. и действующим в ред. от 28.06.1997 № 95-ФЗ с небольшими дальнейшими поправками. Определение беженца в российском законодательстве почти полностью повторяет определение Конвенции ООН 1951 г. «О статусе беженца». Беженцем признается «лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, 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» (Закон, ст.1, часть 1, п.1).

Ходатайство о предоставлении статуса беженца подается в территориальный орган ФМС России, который принимает решение о предоставлении статуса или отказе в нем (Закон, ст.7, часть3). Процедура рассмотрения ходатайства состоит из двух стадий: решение о рассмотрении ходатайства по

существо и рассмотрение ходатайства. На обоих этапах действия должностных лиц могут быть обжалованы в вышестоящий орган или в суд (Закон, ст.10, часть 2). Статус беженца предоставляется сроком на три года и продлевается на каждый следующий год в случае, если сохраняются основания его предоставления (Закон, ст.7.п.9).

Ст.12 Закона «О беженцах» предусматривает предоставление временного убежища лицам, которые могут быть признаны беженцами либо «не имеют оснований для признания беженцем ..., но из гуманных побуждений не могут быть выдворены (депортированы) за пределы территории Российской Федерации» (Закон, ст.12, часть 2, п.2). Порядок предоставления временного убежища урегулирован Постановлением Правительства РФ «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» от 9 апреля 2001 г. № 274.

Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем «либо существования гуманных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории РФ (например, состояния здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица» (Постановление № 274, п.7). Такое определение гуманных причин, конкретизирующее только одну возможность, явно недостаточно. К гуманным причинам могли бы быть отнесены и внешние обстоятельства, такие, например, как состояние гражданской войны, послевоенная разруха или жестокий режим власти, практикующий пытки и бессудные казни, на территории государства, откуда прибыл заявитель. Однако Инструкция Министерства федерации России (которому на тот период были отданы функции АВС) от 01.08.2001 №11/3 – 5768 существенно ограничивает круг гуманных соображений, сводя его к болезни лица, ищущего убежище.

Таким образом, применение Постановления № 274 сводится к предоставлению временного убежища лицам, имеющим основания для получения статуса беженца, но не получившим.

Практика предоставления статуса беженца и временного убежища в России

Анализ практики предоставления убежища дает возможность с определенностью утверждать, что Россия не выполняет в этой области свои международные обязательства и не гарантирует иностранным гражданам и лицам без гражданства защиту от возвращения в страну, где им грозят пытки и жестокое обращение.

Приведенные ниже сведения, составленные на основании данных ФМС РФ, ясно показывают тенденции получения статуса беженца и временного убежища в России.

Таблица 1. Число лиц, признанных беженцами и стоящих на учете ФМС РФ на конец года.

год	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Число беженцев	239359	128360	79727	26065	17902	13790	8725	614	456
Из них в СО-Алании	28086	26210	24124	19650	15150	11534	6688	229	

Таблица 2. Число поданных ходатайств

Год	2001	2002	2003	2004	2005
Статус беженца /врем. убежище	1684/822	876/789	737/756	910/819	957/881

Таблица 3. Число получивших убежище

Год	2001	2002	2003	2004	2005
Статус беженца /врем. убежище	137/389	45/850	107/358	122/252	19/175

Резкое уменьшение числа зарегистрированных беженцев (табл.1) отчасти связано с приобретением ими российского гражданства. Однако большинство из них на рубеже 1997–1998 гг. просто было снято с учета в связи с тем, что они не прошли принятую в новой редакции Закона РФ «О беженцах» процедуру определения статуса, о необходимости проходить которую их никто не уведомил. Более того, сами миграционные органы не могли долгое время решить, как им поступать с не прошедшими процедуру беженцами и продлевали их удостоверения, в дальнейшем объявленные «удостоверениями неустановленного образца». Таким образом, около 100 тыс. бывших граждан СССР на территории РФ превратились в нелегальных мигрантов со всеми вытекающими из этого положения последствиями, включая возможность выдворения в страну происхождения, где у них было изъято имущество и многим на сегодняшний день реально угрожает опасность для жизни. После 1997 г. явно прослеживается установка на отказ в предоставлении убежища. За одним исключением: большинство беженцев (26065 чел.) составили выходцы из Южной Осетии, официально входящей в состав Грузии. Статус им был предоставлен властями Республики Северная Осетия – Алания, одного из субъектов России.

Число официально зарегистрированных ходатайств о предоставлении убежища (табл.2) не соответствует реальному числу лиц, ищущих убежища в РФ. Это происходит потому, что доступ к процедуре получения убежища ограничен. Так, в Москве сохранилась практика откладывать прием ходатайств от лиц, ищущих убежища, на 2-3 года. Московские власти объясняют это тем, что большинство ищущих убежища лиц, обращаются за ним именно в московские органы миграции.

При отсутствии документов, легализующих право находится на территории РФ и регистрации в органах внутренних дел, ищущие убежища лица, равно как и произвольно снятые с учета беженцы, ежедневно подвергаются задержаниям на улицах, приводим в отделения милиции, а далее нередко оказываются жертвами вымогательства и жестокого обращения со стороны сотрудников правоохранительных органов.

Часто из милиции их доставляют в суд, где незамедлительно принимается решение об административном выдворении с заключением под стражу до исполнения решения суда.

Проблемы с доступом к процедуре есть в большинстве регионов РФ. В некоторых из них, миграционные органы вообще не работают с иностранными гражданами, т.е. не принимают от них ходатайств о предоставлении убежища. Зарегистрированные беженцы имеются только в 11, а лица, получившие временное убежище, только в 27 субъектах РФ. Отказы в приеме документов, как правило, даются в устной форме, поэтому не могут быть зафиксированы и обжалованы. Во время процедуры определения статуса лица, ищущего убежища, как правило, отсутствует адвокат, поскольку у неправительственных организаций не хватает мощностей для обеспечения заявителей поддержкой на начальной стадии. Кроме того, заявители не осведомляются миграционными органами о возможности такого привлечения к процедуре третьего лица. От заявителей требуется привести строгие доказательства личного преследования, вместо того, чтобы проверять представленные им сведения, ссылки на общую ситуацию в стране происхождения редко признаются существенными для предоставления убежища.

Все это происходит, главным образом, из-за общей политики в отношении предоставления убежища, которая отражена в статистике (см. табл.3), показывающей, как ничтожно число лиц, получивших убежище в России, куда направляются основные потоки бывших граждан СССР, в т.ч. из-за преследований на родине. Тем не менее, без всяких оснований власти считают, что из стран СНГ не может быть беженцев. Это положение выражено в инструкции ФМС РФ от 19.06.2002 № 20/1372

«При рассмотрении ходатайств следует учитывать, что в последние годы в государствах СНГ отмечается стабилизация политической и экономической ситуации, которая во многом изменила характер обстановки вынужденного гражданства из этих государств. Конституциями этих государств и другими нормативными правовыми актами запрещено преследовать граждан по признаку расовой или национальной принадлеж-

ности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Обстоятельства переезда граждан из этих государств в Россию в основном связаны с экономическими либо другими причинами...»

Действительно, значительное число мигрантов из стран СНГ перемещаются в Россию по экономическим причинам. Вместе с тем, автоматически признавать всех мигрантов из этих стран экономическими и отказывать им в праве на статус беженца или убежища недопустимо. По той причине, что в ряде стран СНГ (Узбекистан и Туркменистан), пытки и «ложные» приговоры на долгие годы заключения стали чуть ли не нормой. Однако компетентными органами России это не принимается во внимание.

Другой пример. По сведениям УВКБ ООН на территории РФ уже долгие годы находится не менее 100 тысяч афганцев, которым убежище до сих пор не предоставлено. Афганцы живут в России нелегально, со стороны власти постоянно делаются попытки добиться их выдворения. Так, в докладе ФМС РФ «Об урегулировании проблем, связанных с пребыванием в Российской Федерации выходцев из Афганистана» говорится: «Современное афганское общество отличается высокой политической терпимостью», а поэтому «у большинства из афганцев оснований для получения убежища нет, так как предпосылки для опасений подвергнуться преследованиям со стороны нынешних афганских властей за свою прошлую деятельность у них отсутствуют».

Очевидно, что это утверждение не соответствует действительности. Представляется преждевременным говорить о существовании в Афганистане единого гражданского общества с каким-либо демократическими характеристиками. Нынешняя власть не полностью контролирует территорию страны и не может обеспечить безопасность для всех народностей, населяющих страну. Поэтому УВКБ ООН до сих пор не дает афганцам рекомендации возвращаться на родину, а только помогает тем, кто принял такое решение. Кроме того, основная часть афганцев, оказавшихся в России, бежали в период, когда у власти были силы, вернувшиеся к руководству страной в последние годы.

Из сказанного можно сделать вывод, что система предоставления политического и временного убежища, а так же статуса беженца в РФ в целом неэффективна и не предохраняет от жестокого обращения и высылки ищущих убежища лиц в страны, где их жизни и здоровью угрожает реальная опасность.

Выдворение и депортация беженцев из России

В отсутствие нормально функционирующей процедуры предоставления статуса беженца, временного и политического убежища, лица, нуждающиеся в международной защите, оказываются лицом к лицу с реальной возможностью быть высланными в страну происхождения, где они вполне обо-

снованно опасаются подвергнуться преследованиям и пыткам. При этом процедура выдворения и депортации не предусматривает рассмотрения вопроса об угрозе пыток в стране, куда осуществляется выдворение или депортация.

В российском законодательстве имеются два понятия: административное выдворение и депортация.

«Депортация» – принудительная высылка иностранного гражданина (лица без гражданства) из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. (последний абзац части 1 ст. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан на территории РФ»).

Депортация может быть произведена лишь в случаях, если у депортируемого лица

- сокращен срок проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ,
- аннулировано разрешение на временное проживание иностранного гражданина лица без гражданства на территории РФ,
- аннулирован вид на жительство иностранного гражданина лица без гражданства на территории РФ (ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан на территории РФ»),
- лицо, имевшее статус беженца или получившее временное убежище, было лишено этого статуса (ст. 13 Закона РФ «О беженцах»).

Решение о депортации принимается ФМС России на основании представлений органов МВД, МИД, ФСБ. Обжалование в суд возможно, но, судя по практике, неэффективно. Правда, такие решения принимаются достаточно редко – не более 20 в год – исключительно по индивидуальным случаям. Гораздо чаще используется на практике административное выдворение.

«Административное выдворение» – принудительное и контролируемое перемещение иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы Российской Федерации или контролируемый самостоятельный выезд иностранного гражданина (лица без гражданства) за пределы РФ, осуществляемые в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Причины выдворения могут быть самыми ничтожными, поскольку КоАП дает возможность выдворять мигранта, за любое нарушение правил пребывания. Основной причиной выдворения является отсутствие регистрации в органах внутренних дел по месту пребывания. Это нарушение имеет широкое распространение, поскольку в прохождении процедуры регистрации иностранного гражданина ожидает много препятствий: режим работы регистрирующих органов, которые принимают заявления на регистрацию не каждый день и не полный рабочий день; краткий срок, на который пре-

доставляется регистрация; необходимость представления документов из жилищного органа; требование о предоставлении письменного согласия или личного присутствия всех постоянных жильцов помещения, в котором регистрируется приезжий. Кроме того, срок регистрации для тех, кто пересекает границу по безвизовому режиму, не превышает 90 дней, после чего мигрант вынужден выехать за пределы России. Однако за это время иностранный гражданин не может получить разрешение на временное проживание, поскольку на это законом предоставлено 6 месяцев. Поэтому под угрозой административного выдворения может оказаться и оказывается практически любой иностранный гражданин.

Закон не накладывает запрета на депортацию или административное выдворение из России иностранных граждан в страны, где имеется риск применения смертной казни, пыток и других видов жестокого обращения.

В отличие от депортации, со времени вступления в силу КоАП РФ 1 июля 2002 г., решения о выдворении принимаются с чрезвычайной легкостью тысячами. **В 2003 г. выдворено было 53,8 тысяч иностранных граждан, в 2004 г. выдворенных было уже вдвое больше – 103,9 тысяч, в 2005 г.**

число выдворяемых оставалось на том же уровне и за первое полугодие составило 40,9 тысяч человек. Это обусловлено двумя факторами. С одной стороны, описанный выше порядок получения регистрации, практически неограниченно расширяет круг лиц, подлежащих выдворению. С другой стороны, суды подходят к решению вопроса о выдворении формально, не вдаваясь в рассмотрение обстоятельств дела. Из анализа закона и множества примеров его применения следует, что неконкретизированность положений КоАП способствует из произвольной трактовке, дает широкие возможности коррупции и калечит судьбы людей.

Выдача (экстрадиции) подозреваемых, обвиняемых и осужденных из РФ

Российская Федерация ратифицировала Европейскую Конвенцию о выдаче 1957 г. и Второй дополнительный Протокол 1978 г. Конвенция исключает выдачу лиц, «если преступление, в отношении которого она запрашивается, рассматривается запрашиваемой Стороной в качестве политического преступления или в качестве преступления, связанного с политическим преступлением». →

Россия: «приключения» политбеженцев из стран СНГ

С середины 90-х годов Россия незаконно отдавала многих эмигрантов из СНГ, немедленно оказывавшихся на родине за решеткой.

В сентябре 2001 г. Эминбейли Гюндуза Айдын Оглы, гражданин Азербайджана, подвергавшийся на родине преследованиям по политическим причинам, признанный УВКБ ООН нуждающимся в переселении в третью страну, был взят под стражу в помещении УПВС ГУВД по Санкт-Петербургу и ЛО, куда он пришел за получением разрешения на выезд из РФ.

Основанием задержания послужило письмо начальнику ГУВД Санкт-Петербурга от и.о. начальника УВД г.Гянджи с просьбой о задержании Г.А. Эминбейли, арест которого был санкционирован первым заместителем военного прокурора Азербайджана Алиевым. Только через 36 дней, удалось добиться освобождения Гюндуза Эминбейли из-под стражи и предотвратить его экстрадицию, опасность которой нависала над ним до последней минуты. Уже в аэропорту сотрудники милиции сделали последнюю попытку задержать беженца и не допустить его выезда в Швецию, где он получил убежище. Там уже Гюндуз Эминбейли обратился с жалобой на незаконное содержание под стражей в Европейский суд по правам человека.

В октябре 2002 г. по запросу Туркмении был выдан Мурад Гарабаев, 1977 года рождения, успевший принять гражданство России. Поскольку Гарабаев получил российское гражданство как супруг гражданки России, его брак был признан недействительным на основании присланного из Туркмении фальшивого документа о расторжении брака. После решения Европейского суда по правам человека о приостановлении выдачи ввиду ее незаконности и под давлением мировой общественности Московской городской суд принял определение: «Признать решение Генерального прокурора РФ от 22 октября 2002 года о выдаче правоохранительным органам Туркмении

стана гражданина РФ Гарабаева Мурада незаконным и необоснованным и отменить его.

К сожалению, далеко не все дела об экстрадиции лиц, преследуемых по политическим причинам, заканчиваются благополучно.

Яркий пример сотрудничества России и Узбекистана представляет собой дело Алишира Усманова, который был осужден в Татарстане на 9 месяцев лишения свободы якобы за хранение боеприпасов, поскольку до этого по обвинению в экстремистской деятельности и членстве в партии «Хизб ут-Тахрир» он был оправдан. В день выхода из заключения в пять утра за ним приехали «друзья» и его отпустили с ними. Местонахождение Усманова было установлено нескоро – семье сообщили, что он находится в СИЗО г. Намангана и что (по утверждению СНБ Узбекистана) «Алишер Усманов этапирован из Казани в Узбекистан согласно совместному с ФСБ России плану по борьбе с международным терроризмом». Кроме того утверждалось: «в настоящее время Усманов является гражданином Узбекистана, т.к. постановлением МВД Татарстана и на основании кассационного определения Верховного суда Татарстана лишен гражданства России». Несмотря на то, что до этого прокуратура РФ сообщила об отказе в выдаче Усманова, поскольку он является гражданином РФ.

16 ноября 2005 г. в Узбекистане приговором суда Алишер Усманов был признан виновным по ст. 159 ч.3 (посягательство на конституционный строй), 242 ч. 2 (организация преступного сообщества), 244-2 (участие в запрещенных организациях) и 228 ч.2 и 3 (использование поддельного документа, в данном случае – паспорта гражданина РФ) УК Республики Узбекистан и осужден на 8 лет лишения свободы.

→ Тем не менее, возникают проблемы, когда обращения о выдаче исходят от стран, входящих в состав СНГ. Правовой основой для таких обращений служит Минская Конвенция «О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам», заключенная государством СНГ в 1994 г. Из норм, определяющих обязанность выдачи и условия отказа в ней, видно, что проверка объективности обвинения и возможных политических причин преследования со стороны запрашивающего государства не предполагается. Не учитывает Минская Конвенция и возможности обращения запрашиваемого лица за убежищем в стране, из которой требуют его выдачи. Более того, согласно этой Конвенции «по получении требования о выдаче запрашиваемая Страна немедленно принимает меры к взятию под стражу лица, выдача которого требуется». Механизмы принятия решения и исполнения по запросу о выдаче, возможность обжалования такого решения и обстоятельства, исключающие выдачу. Регулируются в главе 54 УПК РФ. Из ее положений видно, что выдача лица, получившего убежище в России, не допускается законом. Однако неэффективность системы убежища практически обесценивает эту норму, к тому же в УПК нет нормы, исключающей выдачу в страны, где практикуются пытки и жестокое обращение. В соответствии с законом решение Генеральной прокуратуры о выдаче может быть обжаловано в суд субъекта федерации в течение 10 дней. После этого дается месяц для проверки законности и обоснованности решения о выдаче. Определение суда об удовлетворении жалобы или отказе в нем также можно обжаловать в кассационном порядке в Верховном суде РФ.

Таким образом, закон предоставляет широкие возможности противодействия выдаче, на реализацию которых предоставляется достаточно времени.

К сожалению, на практике закон часто не выполняется. Лица, задержанные по запросу о выдаче, заключаются под стражу, их связь с внешним миром прерывается. В редких случаях они могут получить поддержку адвоката, который разъяснит им их право на обжалование решения Генерального прокурора.

Получить информацию о числе экстрадиций из РФ сложнее, чем о депортациях и выдворениях. Однако известно множество случаев, когда правоохранительные органы выдворяли граждан государств, входящих в состав СНГ, при наличии вполне обоснованного предположения, что запрос о выдаче имеет политические мотивы и есть реальная опасность, что выдаваемые будут подвергнуты пыткам и даже казни. Это относится к требованиям о выдаче в страны, где установились режимы, далекие от демократических, в первую очередь в Туркмению и Узбекистан. Дружественные политические и выгодные экономические отношения между РФ и этими странами оказываются более сильным стимулом поведения российских властей, чем обязательства по соблюдению прав человека.

Более того, на территории России свободно действуют спецслужбы этих стран, участвующие в задержании и помещении под стражу своих граждан.

Рекомендации по улучшению ситуации

1. Необходимо повысить эффективность системы убежища на территории РФ в соответствии с международным правом и национальным законодательством в этой области.

2. Вне зависимости от политического и экономического сотрудничества РФ со странами, где распространена практика пыток и жестокого обращения с людьми, выдворение или высылка в них должна быть исключена.

3. Необходимо исключить слишком широкое применение ст. 18.8 КоАП в отношении санкции в виде выдворения. Для этого дополнить ее новой частью второй, выделив особо те нарушения режима пребывания в РФ, которые наказываются выдворением.

Параллельно с этим издать ведомственный подзаконный акт (МВД РФ или ФМС), разъясняющий их органам на местах, что при принятии решения о применении санкции в виде выдворения они должны принимать во внимание принципы единства семьи и уважения семейной жизни, а также положения закона «О беженцах».

4. Поскольку административное выдворение как мера административного наказания назначается судьей (ст. 3.10 КоАП), представляется необходимым также соответствующее разъяснение судебным инстанциям со стороны Верховного Суда РФ.

5. Необходимо создание в субъектах РФ сети центров содержания лиц, ищущих убежища, где они могут проживать во время рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища.

6. Необходимо создать в субъектах РФ спецприемники для депортируемых или экстрадируемых с условиями содержания, не унижающими человеческое достоинство. В этих центрах должны работать консультанты, разъясняющие задержанным их права, включая право на обжалование решения об административном выдворении, депортации или высылке.

Примечание: Все фактические данные получены при посещении центров размещения лиц, ищущих убежища, спецприемников для задержанных, а также в результате работы с посетителями Комитета «Гражданское содействие» и Сети «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» лично автором или сотрудниками двух указанных организаций

Политбеженцы. Из России тоже

из архива: три года назад

Осенью 2003 года Россия заняла первое место в мире по количеству граждан, просивших политического убежища в других странах. **Всего в мире за первые девять месяцев 2003 года 321,7 тысяч человек обратились в соответствующие органы 29-ти индустриально развитых государств мира с такой просьбой.** По крайней мере, так следовало из статистики, представленной Верховным Комиссаром ООН по делам беженцев

Из них почти 23,7 тысяч заявителей были гражданами России. Число россиян, попросивших политическое убежище, увеличилось на 65% по сравнению с аналогичным периодом 2002 года.

По словам Татьяны Локшиной (Московская Хельсинкская группа, Центр «Демос») такая статистика неудивительна. «В течение уже нескольких лет правозащитные организации отмечали крайне негативные тенденции в ситуации с правами человека в России. Число граждан России, жела-

ющих получить политическое убежище в других странах, будет все возрастать. Россия превращается в авторитарное государство, из которого гражданам свойственно бежать».

Объяснимо и «большое число чеченцев, которые пытаются искать политического убежища в других государствах», отметила правозащитница.

По ее словам, «после т.н. политического урегулирования чеченского конфликта массового возвращения беженцев не последует; более того уже вернувшиеся в Чечню люди, а также те, кто не выехал из республики за все годы войны, будут стараться уехать либо в другие регионы России, либо пытаться найти политическое убежище за границей. Уже многие европейские государства предоставляют чеченцам политическое убежище».

Правозащитника Сергея Ковалева также не удивляют данные Управления Верховного Комиссара по делам беженцев ООН. «Если речь идет о жителях Чечни, получивших возможность оказаться за границей, то там все понятно. Странники Кадырова далеко превзошли в жестокости даже спецподразделения федеральных сил». «Человек, проживающий в Чечне, не только не чувствует себя в безопасности, но и постоянно подвергается поборам и унижениям», — добавил правозащитник.

По информации радиостанции «Эхо Москвы»

Механизмы защиты прав выдворяемых (депортируемых) с территории РФ

Предлагаемые материалы помогут в составлении жалоб и ходатайств юристам, осуществляющим защиту по делам о выдворении и выдаче в судебных и административных органах, в том числе с учетом практики Европейского Суда по правам человека.

1. Мигрант может быть принудительно перемещен за пределы границы РФ в соответствии с режимом выдворения, депортации или выдачи.

Выдворение с территории РФ осуществляется в соответствии со ст.ст. 18.8, 18.4 ч.2, 18.10 ч.2, 18.11 КоАП РФ.

Выдача в соответствии со ст.ст.460-468 УПК РФ, раздела «Выдача» Конвенции О правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минская Конвенция), Европейской Конвенции О выдаче.

Депортация в соответствии со ст.ст. 31 ФЗ РФ «О правовом положении иностранных граждан в РФ».

2. При выдворении (депортации, выдачи) и задержании для этого, обязательно составление протокола об административном правонарушении со всеми необходимыми элементами и реквизитами, в том числе с указанием даты, места составления, ф.и.о. лица, составившего протокол, места, времени совершения и события правонарушения (преступления), объяснений лица, обстоятельств задержания. Такой протокол по нарушениям ст.18.8-18.13, ч.1 ст.19.4, ч.1 ст.19.5, ст.19.6, 19.7 КоАП РФ составляется только должностными лицами органов, уполномоченных в области миграции населения, т.е. ФМС МВД РФ (ст.28.3 п.15 КоАП РФ).

2.1.С протоколом об административном правонарушении (о задержании) необходимо внимательно ознакомиться и представить собственные объяснения и замечания, в которых изложить позицию выдворяемого (задержанного), указав отсутствие события или состава правонарушения (например, регистрацию не оформил, т.к. паспорт был изъят, обратился в ФМС за статусом беженца, обжалую отказ в суде, т.е., например, при выдворении по ст.18.8 КоАП РФ указать законность нахождения на территории РФ и т.д.).

2.2. При задержании обязательно, чтобы грну было разъяснено на каком основании и в связи с чем он задержан (каждому арестованному незамедлительно **сообщаются на понятном ему языке причины его ареста и любое предъявленное ему обвинение ст.5.2 Европейской Конвенции О защите прав человека и основных свобод (далее Конвенции).**

3. При задержании и заключении под стражу для выдворения (выдачи) каждый задержанный имеет как минимум следующие права:

- задержание должно соответствовать национальному законодательству, т.е. быть законным. Необходимым требованием при этом является **правомерность заключения под стражу с соблюдением установленного законом порядка**, предусмотренного как национальным законодательством, так и назначению статьи 5 Конвенции. Обязанность государства при этом соблюдать **нормы материального и процессуального национального права;**

- задержание на срок **более 48 часов должно осуществляться только на основании судебного решения (ст. 22 Конституции РФ, пункт 3**

статьи 9 Международного пакта о гражданских и политических правах, пункт 3 статьи 8 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22.11.91 г., пункт 3 статьи 5 Минской Конвенцией содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 г., пункт 3, статьи 5 Конвенции);

- право на ознакомление с материалами дела о выдворении (депортации, выдачи) и снятие ксерокопий с них;

- право на безотлагательное рассмотрение судом правомерности заключения под стражу и на освобождение, если заключение под стражу судом признано незаконным (право на обжалование содержания под стражей в судебном порядке);

- право выступать в суде на родном языке, пользоваться услугами переводчика;

- право пользоваться услугами адвоката или допущенного судом представителя. Защитник должен быть допущен с момента задержания (заключения под стражу) или с момента составления протокола об административном правонарушении (если лицо не задержано);

- право на свидания с адвокатом наедине без ограничения во времени и их количестве;

- право на компенсацию, если задержание и заключение под стражу были признаны незаконными.

4. Задержанный (заключенный под стражу) и его защитник имеют право на ознакомление с материалами дела, послужившими основанием к задержанию (заключению под стражу) для выдворения (депортации, выдачи). Материалы должны быть предоставлены адвокату (самому задержанному) по их просьбе безотлагательно. Типичны отказы в предоставлении материалов дела, в т. ч. в снятии их ксерокопий, что является правомерным по следующим основаниям:

4.1. Отказ в представлении защитнику документов, послужившими основаниями для принятия, например, решения о выдаче и заключению под стражу не соответствует принципу равенства сторон в процесс и нарушает ч.2 ст.24 Конституции РФ, ст.ст.47 п.7, 53 ч.1 УПК РФ, ст.6 Закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре РФ», Постановление Конституционного суда РФ от 27.06.2000 г. № 11-П по делу Маслова, а также Определение Конституционного Суда РФ от 12 мая 2003 г. № 173-О «По жалобе г-на Коваля С.В. на нарушение его конституционных прав положениями ст.47 и 53 УПК РФ». Конституционный суд установил, что пункт 12 ч.4 ст.47 и п.7 ч.1 ст.53 УПК РФ *не могут рассматриваться как препятствующие обвиняемым и их адвокатам иметь доступ к соответствующей информации при рассмотрении судом вопросов об аресте и продлении сроков содержания обвиняемого под стражей.*

4.2. Отказ в ознакомлении с материалами дела противоречит ст.5.4 Конвенции, т.к. нарушает принцип равенства «equality of arms» – равенства сторон в процессе, что установлено в решениях Суда: решение *Lamy v. Belgium*, от

30 марта 1989, Серия А no. 151, § 29; решение *Garcia Alva v. Germany*, no. 23541/94, §§ 39-43, от 13 февраля 2001).

4.3. Должны быть представлены все без исключения материалы, которые имеются у следственных органов и являются основанием для заключения под стражу. Например, при решении вопроса о выдаче в наличии должны иметься следующие документы, с которыми задержанный и адвокат имеет право ознакомиться и снять с них ксерокопии:

- постановление прокурора запрашивающей стороны о возбуждении уголовного дела в отношении заявителя;

- постановление прокурора об изменении меры пресечения на содержание под стражей;

- протокол о задержании заявителя;

- ходатайство запрашивающей стороны о взятии заявителя под стражу;

- требование запрашивающей стороны о выдаче;

- уведомление Генерального прокурора РФ о задержании заявителя на территории РФ;

- постановлением прокурора запрашиваемой стороны о возбуждении перед судом ходатайства о необходимости взятии под стражу;

- решение суда о содержании под стражей в обеспечение выдачи;

- решения суда о продлении сроков содержания под стражей в порядке ст.ст.108-109 УПК РФ;

- объяснения заявителя, и иные документы, которые предъявлялись задержанному или должны были ему предъявляться.

4.4. Неправомерный отказ в ознакомлении с материалами дела можно обжаловать в судебном порядке. При отказе в ознакомлении с материалами административного дела в порядке гражданского судопроизводства; при отказе в ознакомлении с материалами дел о выдаче в порядке уголовного судопроизводства.

5. Необходимо обжаловать в судебном порядке само решение о выдворении (депортации, выдачи), как правило, в суд кассационной инстанции.

5.1. Срок обжалования постановления о выдворении (депортации) 10 суток по ст. 30.3 КоАП РФ, постановления о задержании для выдачи 10 суток в кассационном порядке по ст. 365 УПК РФ, самого решения Генеральной прокуратуры о выдаче 10 суток по ст.463 УПК РФ.

Пропущенный по уважительной причине срок обжалования может быть восстановлен в судебном порядке. Отказ в восстановлении процессуального срока для обжалования также обжалуется в судебном порядке путем подачи частной жалобы на определение суда об отказе в восстановлении процессуального срока.

5.2. Данное право также сформулировано в ст.1 Протокола № 7 к Конвенции, который предусматривает процедурные гарантии в случае высылки иностранцев, на законных основаниях проживающих на территории государства:

а). Предоставить аргументы против его высылки;

б). Требовать пересмотра его дела, и

с). Для этих целей быть представленным перед компетентным органом или перед одним или несколькими лицами, назначенными таким органом. Данный протокол содержит специфические гарантии процедуры высылки иностранцев, поэтому как правило, данная процедура охватывается этим протоколом и не включается в сферу применения ст.6 Конвенции.

6. Решение о заключении под стражу на срок более 48 часов принимается только в судебном порядке в присутствии заявителе-

ля и его адвоката. В случае, если заявитель не владеет языком судопроизводства, обязательно присутствие переводчика. Заочное производство по делам о заключении под стражу на срок более 48 часов недопустимо, но имеет место в некоторых случаях.

6.1. Необходимо помнить, что свобода – это правило, а содержание под стражей – исключение. Предварительное, или превентивное, содержание под стражей не должно наносить ущерб презумпции невиновности. Но эта презумпция подразумевает не только то, что лицо не рассматривается судьей как виновное и не представляется таковым третьей стороне, но также и то, что задержанное лицо может вести себя как невиновное до вынесения судебного решения. В любом случае, как часто заявлял Европейский Суд, *предварительное содержание под стражей не должно использоваться в качестве предварительного наказания* (решение по делу Летелье от 26 июня 1991 г.; решение по делу Томази от 27 августа 1992 г.).

6.2. Необходимо учесть, что избрание меры пресечения в виде заключения под стражу возможно только при наличии определенных на то оснований. В соответствии со статьей 97 УПК РФ мера пресечения избирается при наличии достаточных оснований полагать, что лицо:

1) скроется от дознания, предварительного следствия или суда;

2) может продолжить заниматься преступной деятельностью;

3) может угрожать свидетелю, иным участникам уголовного судопроизводства, уничтожить доказательства либо иным путем воспрепятствовать производству по уголовному делу.

Данный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит.

Аналогия указанной нормы применяется и при задержании для выдворения (депортации) в порядке административного производства).

Конституционный Суд РФ в пункте 3 Определения № 167-О от 25 декабря 1998 года указал, что арест может быть применен «...**лишь при наличии достаточных доказательств того, что обвиняемый может скрыться от дознания или предварительного следствия, воспрепятствовать установлению истины по делу или продолжать преступную деятельность.**»

6.3. **При заключении под стражу суд обязан мотивировать свое решение.** Согласно части 1 статьи 92 УПК РФ о применении меры пресечения лицо, производящее дознание, следователь, прокурор выносят **мотивированное** постановление, а суд – мотивированное определение, содержащие указание на преступление, в котором подозревается или обвиняется данное лицо, и основание для избрания меры пресечения. Следовательно, немотивированное (необоснованное) постановление не соответствует требованиям части 1 статьи 92 УПК РФ, а поэтому является незаконным. Таким образом, каждое немотивированное (необоснованное) постановление является незаконным.

7. **Необходимо обжаловать отдельно от решения о выдворении само решение о задержании (заключении под стражу для выдачи, депортации)** в порядке уголовного судопроизводства.

Данное право прямо сформулировано в ст.5.4 Европейской Конвенции О защите прав человека и основных свобод.

В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 5 от 10.10.2003 г., Рос-

сийская Федерация, как участник Конвенции о защите прав человека и основных свобод, признает юрисдикцию Европейского Суда по правам человека обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией этих договорных актов... (статья 1 Федерального закона от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней»). Поэтому применение вышеназванной Конвенции должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда по правам человека во избежании любого нарушения Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

7.1. Отсутствие в законодательстве РФ четких норм по обжалованию задержания для выдворения (выдачи) не может служить препятствием к обжалованию, т.к. это право прямо закреплено в Конвенции. На практике суды рассматривали такие жалобы, например, решением Куйбышевского районного суда Санкт-Петербурга от 14.03.2005 г. по жалобе на незаконное задержание и содержание под стражей был освобожден гр-н Туркменистана Рябкин А.И.

Право на обжалование закреплено в Постановлении Пленума ВС РС № 6 от 29 сентября 1994 года «О выполнении судами Постановления Пленума ВС РФ от 27 апреля 1993 г. «О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей» (с изменениями на 25 октября 1996 года) *жалоба лица, задержанного по подозрению в совершении преступления, его защитника или законного представителя относительно законности и обоснованности задержания должна приниматься судом к производству и разрешаться по существу применительно к порядку и по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством.*

7.2 Жалоба подается в суд по месту задержания заявителя исходя из требований ст.108 УПК РФ. Жалоба на задержание для выдворения по аналогии также подается по месту задержания заявителя, но иногда такую жалобу можно подать по месту содержания заявителя под стражей.

7.3. При рассмотрении жалобы в суде присутствие заявителя и его адвоката обязательно. Заочное производство недопустимо, но имеет место в ряде дел, что является грубейшим нарушением ст.5.4 Конвенции.

7.4. Жалоба на задержание (содержание) под стражей должна быть рассмотрена безотлагательно (Решение Европейского Суда *Sanchez-Reisse v. Switzerland*, от 21 October 1986, Серия А по. 107).

7.5. Отказ в удовлетворении жалобы на задержание или содержание под стражей обжалуется в кассационном порядке.

8. **Сроки содержания под стражей для выдворения (выдачи) должны быть четко определены и указаны в судебном решении.** Известны случаи длительного, более года содержания под стражей (в некоторых регионах практика от месяца до шести, а иногда и более года), что неправомерно, т.к. при этом заключение под стражу для выдворения (выдачи) приобретает вид несанкционированного непропорционально жестокого уголовного наказания. Органы предварительного (административного) расследования обязаны осуществлять продление сроков содержания под стражей в судебном порядке в присутствии задержанного.

8.1. На практике такое продление не осуществляется, особенно по делам о выдаче. Пози-

ция Генеральной Прокуратуры РФ сводится к тому, что продление срока содержания под стражей для лиц задержанных для выдачи не требуется. Данная позиция противоречит нормам УПК РФ и принципам международного права по следующим основаниям:

8.1.1. В соответствии со ст.2 УПК РФ производство по уголовному делу на территории РФ независимо от места совершения преступления ведется в соответствии с настоящим Кодексом, если международным договором РФ не установлено иное. Ни Минская Конвенция, ни Европейская Конвенция не устанавливают иные правила ведения производства по делам о выдаче.

Напротив, в соответствии со ст.6 Минской Конвенции договаривающиеся стороны оказывают друг другу правовую помощь путем выполнения процессуальных и иных действий, **предусмотренных законодательством запрашиваемой договаривающейся стороны**, в том числе: выдачи лиц для привлечения их к уголовной ответственности или приведения приговора в исполнение. Часть 1 ст.8 Минской Конвенции при исполнении поручения об оказании правовой помощи запрашиваемое учреждение **применяет законодательство своей страны**. По просьбе запрашиваемого учреждения оно может применить и процессуальные нормы запрашивающей стороны, если только они не противоречат законодательству запрашиваемой стороны.

В соответствии со ст.466 УПК РФ при получении от иностранного государства запроса о выдаче лица... прокурор в целях обеспечения возможности выдачи лица решает вопрос о необходимости избрания ему меры пресечения **в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом.**

8.1.2. Порядок заключения под стражу регламентируется ст.108 УПК РФ, поэтому порядок продления срока меры пресечения должен регламентироваться ст.109 УПК РФ.

В соответствии со статьей 109 УПК РФ установлено, что содержание лица под стражей при расследовании преступлений не может превышать **двух месяцев**. Продление основного двух месячного срока содержания под стражей осуществляется в порядке, установленном ст.108 УПК РФ, т.е. в судебном заседании по ходатайству следователя с согласия прокурора. Эта норма полностью распространяется на содержание лица под стражей, задержанного для выдачи.

В соответствии со ст.109 УПК РФ срок содержания под стражей свыше 12 месяцев может быть продлен лишь в исключительных случаях, в отношении лиц, обвиняемых в совершении особо тяжких преступлений... до 18 месяцев, **дальнейшее продление срока не допускается. Обвиняемый, содержащийся под стражей, подлежит немедленному освобождению...** Эта же позиция содержится в Определении Конституционного Суда РФ от 04.04.2006 г.

8.2. Необходимо помнить, что **лишение свободы оправданно, только пока рассматривается вопрос о высылке (депортации).** Если эта процедура не осуществляется с должной тщательностью, задержание перестает быть допустимым в соответствии со статьей 5 п.1 (f) (Решение по делу Куин в. Франция от 22.03.1995 г. Серия А, т.311, с.19, п.48, а также Решение по делу Колларп в. Бельгия от 24.09.1992 г. Серия А, т.235-С, с.55, п.36).

9. В случае если условия содержания под стражей являются бесчеловечными и нарушающими человеческое достоинство (переполненность камер; отсутствие доступа свежего воз-

духа; решетки («решнички») на окнах; отсутствие средств личной гигиены, постельного белья; прогулок на свежем воздухе; связи с внешним миром; избиения, унижения и оскорбления сокамерниками, тюремным персоналом; совместное нахождение туалета и места приема пищи; совместное содержание больных и здоровых и т.д.), возможно направление жалобы в Европейской Суд на нарушение обязательств по ст.3 Конвенции. До настоящего времени Суд рассматривал такие жалобы, не требуя исчерпания средств национальной правовой защиты (без обжалования условий содержания под стражей в судебном порядке). Например, дело Калашникова v. Россия App. № 47095/99 от 15.07.2002.

10. Выдворение (выдача) не допускается, если в стране происхождения лицо будет подвергнуто пыткам, иному бесчеловечному обращению и наказанию в нарушение ст.3 Конвенции.

В практике Суда четко установлено, что высылка государством-участником Конвенции может привести к нарушению статьи 3, и, следовательно, повлечь за собой ответственность данного государства в тех случаях, когда имеются веские основания полагать, что лицо, о котором идет речь, в случае его высылки столкнется в государстве, куда будет выслано, с реальным риском подвергнуться обращению, противоречащему статье 3 Конвенции. При таких обстоятельствах в статье 3 имплицитно содержится обязательство не высылать данное лицо в эту страну» (пп.73-74 Решения от 15.11.1996 г. по делу Чahal против Соединенного Королевства; п.п. 91 Решения от 07.07.1989 г. по делу Серинг против Соединенного Королевства).

С учетом положений статьи 3 Конвенции, если имеются серьезные основания считать, что заявитель в случае его возвращения в страну происхождения столкнется с угрозой подвергнуться такому обращению, которое противоречит статье 3 Конвенции, обязательство Российской Федерации не допускать возвращения заявителя. При таких обстоятельствах возможно обращение в Европейский Суд по ст.3 Конвенции. Рекомендуются также исчерпать средства национальной правовой защиты (обжаловать в кассационном порядке само решение о выдворении (выдачи)).

11. В случае если выдворение (депортация, выдача) в страну происхождения создает серьезную угрозу для жизни и здоровья заявителя и может повлечь необратимые для заявителя последствия или имеется существенный риск жестокого обращения с ним, что может повлечь нарушение ст. 2 или ст.3 Конвенции возможно обращение в Европейский Суд по ускоренной процедуре согласно **Правилу № 39 Регламента Суда** для принятия срочных «предварительных» мер. Такое прошение может быть направлено срочной почтой или по **факсу Суда (00 33 (0) 3 88 41 27 30)** с приложением всех необходимых документов.

Простроченное должно быть ясно озаглавлено «**Roof № 39 Urgent**» (Правило № 39 Срочно) и непосредственно после подачи такого прошения или не позднее чем в течение 1 месяца после подачи прошения необходимо направить заполненный формуляр жалобы в суд. В прошении необходимо указать, каким образом были исчерпаны внутренние средства защиты. Важно приложить всю относящуюся к делу дополнительную документацию, в том числе документы национальных судов, а также любые документы, необходимые для установления риска для

жизни заявителя или жестокого с ним обращения. К ним могут относиться документы общего характера о ситуации в стране происхождения, например отчеты УВКБ ООН, Международной Амнистии, Human Rights Watch, других НПО. Важно, чтобы указанная информация подтверждала степень риска для конкретного заявителя.

В случае удовлетворения прошения Суд немедленно ставит в известность правительство и при этом указывает правительству, какие предварительные меры оно должно осуществить, например запрет на выдворение (выдачу) заявителя.

В результате «любое государство-участник Конвенции, которому указаны предварительные меры с целью избежать причинения непоправимого вреда жертве предполагаемого нарушения, должно подчиняться этим мерам и воздержаться от любого действия или бездействия, которые могут подорвать авторитетность и эффективность решения» (Решение по делу Matatkulov and Abdurasulovic v. Turkey №№ 46827/99 и 46951/99 от 06.02.03).

12. Выдворение (депортация) в нарушение принципа единства семьи может привести к нарушению ст.8 Конвенции (права на семейную жизнь).

12.1. В пункте 2 статьи 8 Европейской Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» (далее по тексту Конвенция) указаны правомерные цели, в результате которых государственные органы вправе вмешаться в осуществление человеком и гражданином права на уважение личной и семейной жизни. Согласно данной правовой норме, вмешательство государственных органов в осуществление права на уважение личной и семейной жизни допускается только в случае, предусмотренном законом, когда это необходимо в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц.

Такая мера, как выдворение и отказ в легализации на территории РФ является крайней мерой и представляет особое вмешательство государственных органов в осуществление гражданами права на уважение их семейной жизни, гарантированного пунктом 1 статьи 8 Конвенции. В связи с этим принятие решения о выдворении должно соответствовать требованиям пункта 2 статьи 8 Конвенции.

12.2. Тест по данной статье состоит из трех элементов. Вмешательство государства должно быть:

1. «предусмотрено законом»;
2. направлено на достижение одной или нескольких правомерных целей, которые перечислены в данной статье Конвенции;
3. должно быть «необходимым в демократическом обществе» для реализации этих целей. Преследуемые государственными органами правомерные цели должны быть сопоставлены со степенью серьезности вмешательства в право граждан на уважение их семейной жизни.

При нарушении одного из данных элементов будет иметь место нарушение ст.8 Конвенции.

В судебных прецедентах ЕСПЧ рассмотрены также нарушения статьи 8 Конвенции в отношении граждан (не имеющих гражданства выдворяемой страны), которые действительно грубо нарушили закон страны пребывания и совершили уголовно-наказуемые деяния, например кражи, продажа наркотиков. Тем не менее, Суд признал,

что совершенные преступления (до и после решения о выдворении), по всей вероятности, не таковы, чтобы соображения публичного порядка взяли верх над уважением семейной жизни» (Решение Европейского Суда по правам человека по делу Амролахи против Дании от 11.07.2002 г.).

12.3. В соответствии с **Постановлением Верховного суда РФ № 32-АД05-3** назначение административного наказания в виде выдворения за пределы РФ возможно только в том случае, если соблюден справедливый баланс публичных и частных интересов. Таким образом Верховный Суд указал, что в случае если суды не соблюдают принцип единства семьи это неправомерно и такие решение должны подлежать отмене.

12.4. Принцип единства семьи и недопустимости вмешательства государства в осуществление права на личную и семейную жизнь установлен рядом международно-правовых документов, ратифицированных РФ, а именно:

Статьей 16(3) Всеобщей декларации прав человека;

Статьями 17 и 23 (1) Международного Пакта о гражданских и политических правах;

Статьей 10 (1) Международного Пакта об экономических, социальных и культурных правах;

Статьей 9 Конвенции ООН «О правах ребенка», где установлено, что «государства участники обеспечивают, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями вопреки их желанию». Статьями 10, 18, 27 этой же Конвенции.

12.5. Выдворение в нарушение принципа единства семьи также является нарушением внутреннего законодательства. Статья 23 Конституции РФ предусматривает, что **КАЖДЫЙ** имеет право на неприкосновенность частной жизни.

В силу статьи 38 (часть 1 и 2) Конституции РФ *материнство и детство, семья находятся под защитой государства; забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей.*

В статье 1 Семейного Кодекса РФ указано, что *запрещаются любые формы ограничения прав граждан в семейных отношениях по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.*

Права граждан в семье могут быть ограничены на основании федерального закона, но только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан.

Статья 54 Семейного Кодекса РФ также предусматривает право ребенка жить и воспитываться в семье, право знать своих родителей, право на их заботу, право на совместное с ними проживание, за исключением только тех случаев, когда это противоречит его интересам. Ребенок имеет право на воспитание своими родителями. В статье 55 СК РФ также предусмотрено право ребенка на общение с обоими родителями. Отобрание ребенка возможно только при непосредственной угрозе его жизни или его здоровью.

Статья 61, 63 СК РФ определяет права и обязанности родителей, прежде всего то, что родители имеют равные права и несут равные обязанности в отношении своих детей.

Выдворение лишает возможности осуществления права на частную семейную жизнь и воспитание ребенка; означает жестокое и бесчеловечное обращение и наказание, вмешательство государственных органов в осуществление частной и семейной жизни.

*Ольга Цейтлина,
руководитель Санкт-Петербургского
пункта Сети «Миграция и Право»*

Краткий обзор и анализ текущей ситуации с жильем для беженцев и ВПЛ в Грузии

Сегодня Кавказ продолжает испытывать последствия многочисленных конфликтов, которые привели к возникновению сложных проблем перемещения и миграции людей в катастрофической социально-экономической ситуации. Разрешение некоторых конфликтов зашло в тупик. Более полутора миллионов беженцев и ВПЛ по всему Кавказу все еще ждут решения их проблем.

В частности, в Грузии:

- Около 106448 человек живут в т.н. коллективных центрах [временного размещения].
- Около 141164 человек живут в частном секторе: у родственников, друзей, снимают жилье.
- Они живут так уже более 14 лет.
- За этот период родилось много детей.
- Иногда в одном центре собрано более 150–200 семей.
- В этих центрах обычно нет ванных комнат.
- Туалеты в таких центрах чаще всего расположены в конце коридора или на улице.
- Коммуникации, водопровод и канализация часто выходят из строя, что становится причиной инфекционных заболеваний.

Помимо «своих» беженцев и ВПЛ в Грузии живет большое количество беженцев из Чеченской республики – около 2000 человек. Многие из них выезжают в третьи страны. Из

оставшихся в Панкиском ущелье 73% чеченцев и 51% кистинцев также желают переселиться в третью страну.

Среди беженцев из Чечни немного сторонников репатриации и интеграции. Репатриация вызывает у них страх и сомнения, что они не будут защищены гарантиями безопасности. Что касается интеграции, желаемым для беженцев юридическим статусом является право на временное проживание и работу. Но из-за сложного экономического положения в Грузии работу находят очень мало людей, чему также препятствует незнание грузинского языка. Все это является основной мотивацией беженцев из Чечни уехать в третью страну.

Правительство Грузии, приступив к реконструкции городов и районных центров, реально столкнулось с проблемой предоставления жилья для ВПЛ и беженцев. Достойная жизнь предусматривает возможность выбора дальнейшей жизни: вернуться к местам постоянного проживания или остаться.

До тех пор, пока в стране не начнется строительство социального жилья, с проблемой предоставления людям достойного жилья справиться трудно.

В настоящее время правительство Грузии выселяет беженцев и ВПЛ из зданий где те были временно размещены, т.к. они приобретены инвесторами. Взамен предлагается денежная компенсация в размере 7 тысяч \$,

что не соответствует ценам на рынке недвижимости, так что люди не в состоянии приобрести жилье. Проблему расселения усугубляет и то, что большинство беженцев и ВПЛ – безработные, они опасаются заново обустроить быт в новых, незнакомых им условиях.

Рекомендации

По мнению Сети CRINGO* для успешного решения проблемы жилья необходимо следующее:

1. Предоставить беженцам и ВПЛ возможности ипотечного кредитования на длительный срок и со льготами.
2. Вовлекать в строительство социальных жилищ самих представителей беженцев и ВПЛ, профессиональных строителей, что может обеспечить их рабочими местами.
3. Следует учесть интересы и проблемы тех беженцев и ВПЛ, которые живут не в коллективных центрах, а у родственников, знакомых и снимают жилье. Т.к. эта категория беженцев и ВПЛ преобладает над компактно расселенными.
4. Если среди беженцев и ВПЛ есть желающие получить земельный участок, следует предоставить им материальную помощь для приобретения скота и техники.

* Кавказская Сеть НПО по беженцам и ВПЛ (Сеть CRINGO) объединяет более 75 неправительственных организаций, которые работают с беженцами, ВПЛ и другими лицами, приравненными к ним по статусу.

Россия решила депортировать в Латвию члена НБП Владимира Линдермана

Кузминский суд Москвы вечером 21 июня 2006 г. принял решение о депортации заместителя руководителя НБП Владимира Линдермана (Абеля) в Латвию. Пока это судебное решение обжалуется в Мосгорсуде в 10-дневный срок, Линдерман будет находиться в центре депортации миграционной службы России.

Ранее сообщалось, что сотрудники милиции задержали Линдермана, ссылаясь на нарушение паспортного режима.

Попытки депортировать Линдермана предпринимались и ранее. 6 мая 2005 года Замоскворецкий суд Москвы отказался депортировать Линдермана из России в Латвию, не найдя оснований для его выдворения из страны.

В сентябре 2003 года Абель был задержан сотрудниками ФСБ и помещен в СИЗО «Лефортово» с целью дальнейшей экстрадиции в Латвию, где он обвинялся в подготовке покушения на президента Вайру Вике-Фрейберге в ноябре 2002 года. По данным следствия, в ходе обысков у него была обнаружена взрывчатка, после чего против Линдермана и было выдвинуто обвинение.

Однако затем Генеральная прокуратура РФ отказала Республике Латвии в выдаче Владимира Абеля, поскольку «анализ представленных Генеральной прокуратурой Латвийской республики материалов свидетельствовал о преследовании Линдермана за политическую деятельность и политические убеждения». Одновременно мера пресечения Линдерману в виде содержания под стражей была отменена. Линдерман был выпущен на свободу и подал официальное заявление о предоставлении ему гражданства РФ и политического убежища в РФ.

<http://www.newsru.com/arch/russia/21jun2006/abel.html>

Содержание номера

«МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ»

Amnesty International осуждает убийство правозащитницы и журналистки Анны Политковской	1
Туркменистан: Провести тщательное и беспристрастное расследование смерти Огулсапар Мурадовой	2
Судан: усугубление кризиса прав человека в Дарфуре спустя пять месяцев после подписания мирного договора ...	3
Ливан/Израиль: необходимо расследовать военные преступления ...	4
Турция: отказ в правосудии	5
Соединённое Королевство: Amnesty International обеспокоена задержкой следствия по факту гибели Жана Шарля де Менезиса	6
Ситуация с правами человека в Китае по-прежнему вызывает обеспокоенность ..	7
Российская Федерация: Общество российско-чеченской дружбы закрыто на основании положений нового законодательства, регулирующего деятельность НПО	8
Страны СНГ: новые угрозы правам человека	9
Беларусь: мирные намерения заканчиваются тюрьмой	10
Российский правозащитник осуждён за пикет в память о жертвах трагедии в Беслане	10
Польша отказывается от достигнутого ..	10
Лента хороших новостей: лето 2006 года.	11

ПРАВО НА УБЕЖИЩЕ

«Международная Амнистия»: Защищать права беженцев	13
Гражданская восьмерка – 2006. Рекомендации от секции «Миграция, ксенофобия и расовая дискриминация».	14
Европейский совет по делам беженцев и изгнанных (ECRE)	
Правила убежища в Европе создают угрозу для жизни и вызывают страдания людей.	15
На пути к интеграции беженцев в Европе.	16
Создание общества, настроенного доброжелательно по отношению к мигрантам. Рекомендации ECRE	19
Как Европа защищает ищущих убежища	
Совет Европы	21
Европейские государства: позиция и практика (2006 г.)	22
УВКБ ООН	
Лидеры деловых кругов помогают УВКБ ООН улучшить жизнь беженцев ...	27
Пути решения глобального кризиса с беженцами	28
Поиск убежища в странах СНГ	
Высылка и выдача из Российской Федерации	29
Механизмы защиты прав выдворяемых (депортируемых) с территории РФ	33
Краткий обзор и анализ текущей ситуации с жильем для беженцев и ВПЛ в Грузии	36
Россия решила депортировать в Латвию члена НБП Владимира Линдермана ...	36