



**UNHCR**

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев

**СЕРИЯ ИССЛЕДОВАНИЙ  
ПО ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИКЕ ЗАЩИТЫ**

**Альтернативы задержанию (содержанию под стражей)  
лиц, ищущих убежища, и беженцев**

**Офелия Филд**  
(внештатный консультант)

при участии  
**Элис Эдвардс**  
(внештатный консультант)

**ОТДЕЛЕНИЕ УСЛУГ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ**

**POLAS/2006/03**  
**Апрель 2006 г.**

**ОПЕРАТИВНЫЙ ОТДЕЛ ПО ЗАЩИТЕ И ЮРИДИЧЕСКИМ КОНСУЛЬТАЦИЯМ  
(POLAS)  
ОТДЕЛЕНИЕ УСЛУГ ПО МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЕ  
УПРАВЛЕНИЕ ВЕРХОВНОГО КОМИССАРА ООН ПО ДЕЛАМ БЕЖЕНЦЕВ**

CP 2500, 1211 Geneva 2  
Switzerland

E-mail: [hqpr02@unhcr.org](mailto:hqpr02@unhcr.org)  
Веб-сайт: <http://www.unhcr.org>

Настоящий доклад подготовлен по поручению УВКБ ООН Офелией Филд, внештатным консультантом, при участии внештатного консультанта Элис Эдвардс.

Точка зрения авторов этой работы не обязательно отражает взгляды УВКБ ООН. Данную работу можно свободно цитировать, упоминать в ссылках и копировать в научных, образовательных и некоммерческих целях без предварительного разрешения УВКБ ООН при условии указания источника. В Интернете это исследование доступно по адресу <http://www.unhcr.org/protect>.

© Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, 2006

# СОДЕРЖАНИЕ

|                                                                                                                                       |                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| <b>БЛАГОДАРНОСТЬ</b>                                                                                                                  | <i>стр.</i><br>v |
| <b>ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА</b>                                                                                                          | vi               |
| <b>АББРЕВИАТУРЫ</b>                                                                                                                   | viii             |
| <b>I. ВВЕДЕНИЕ</b>                                                                                                                    | 1                |
| А. Содержание исследования                                                                                                            | 1                |
| В. Сфера исследования, его структура и цель                                                                                           | 2                |
| С. Методология исследования                                                                                                           | 4                |
| <b>II. ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ</b>                                                                                                 | 4                |
| А. Международное право по вопросам беженцев                                                                                           | 4                |
| 1. Задержание (содержание под стражей)                                                                                                | 5                |
| 2. Другие ограничения свободы передвижения                                                                                            | 6                |
| В. Международные правовые акты в области прав человека                                                                                | 6                |
| 1. Задержание (содержание под стражей)                                                                                                | 6                |
| 2. Другие ограничения свободы передвижения                                                                                            | 10               |
| а. Основания для ограничений                                                                                                          | 11               |
| б. Общие правовые требования                                                                                                          | 13               |
| С. Региональное право по вопросам беженцев и региональные правовые акты в области прав человека                                       | 14               |
| 1. Задержание (содержание под стражей)                                                                                                | 14               |
| 2. Другие ограничения свободы передвижения                                                                                            | 15               |
| D. Согласованность с другими правами                                                                                                  | 16               |
| Е. Специальные меры правовой защиты детей                                                                                             | 18               |
| F. Аналогичные нормы в сфере уголовного правосудия для мер, не связанных с лишением свободы                                           | 19               |
| G. Выводы                                                                                                                             | 20               |
| <b>III. ПРИМЕНЕНИЕ МЕР, АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ, НА ПРАКТИКЕ</b>                                           | 22               |
| А. Обзор альтернативных мер                                                                                                           | 22               |
| В. Практика применения альтернативных мер                                                                                             | 23               |
| 1. Залог, гарантия, поручительство                                                                                                    | 25               |
| 2. Требование отмечаться                                                                                                              | 28               |
| 3. Открытые центры, полукрытые центры, проживание по назначенному адресу, рассредоточение и ограничение проживания конкретным районом | 30               |
| 4. Регистрация и документирование                                                                                                     | 34               |
| 5. Освобождение под надзор неправительственных организаций                                                                            | 35               |
| 6. Электронный мониторинг и домашний комендантский час                                                                                | 35               |
| 7. Альтернативные меры для детей                                                                                                      | 38               |
| 8. Альтернативные меры для других уязвимых лиц                                                                                        | 40               |
| С. Альтернативные меры, предназначенные для лиц, которые получили отказ или ищут убежища                                              | 40               |
| D. Вопрос эффективности                                                                                                               | 46               |
| 1. Факторы, влияющие на эффективность                                                                                                 | 46               |
| 2. Экономическая эффективность                                                                                                        | 48               |
| <b>IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ</b>                                                                                                   | 50               |

## ПРИЛОЖЕНИЯ

| <b>Разделы по странам</b>   | <b><i>стр.</i></b> |
|-----------------------------|--------------------|
| АВСТРАЛИЯ                   | 52                 |
| АВСТРИЯ                     | 65                 |
| БЕЛЬГИЯ                     | 71                 |
| БОЛГАРИЯ                    | 79                 |
| КАНАДА                      | 84                 |
| ДАНИЯ                       | 97                 |
| ФИНЛЯНДИЯ                   | 100                |
| ФРАНЦИЯ                     | 103                |
| ГЕРМАНИЯ                    | 109                |
| ГРЕЦИЯ                      | 116                |
| ВЕНГРИЯ                     | 118                |
| ИНДОНЕЗИЯ                   | 124                |
| ИРЛАНДСКАЯ РЕСПУБЛИКА       | 127                |
| ИТАЛИЯ                      | 130                |
| ЯПОНИЯ                      | 134                |
| КЕНИЯ                       | 142                |
| ЛИТВА                       | 147                |
| ЛЮКСЕМБУРГ                  | 152                |
| НЕПАЛ                       | 153                |
| НИДЕРЛАНДЫ                  | 156                |
| НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ              | 161                |
| НОРВЕГИЯ                    | 166                |
| ФИЛИППИНЫ                   | 169                |
| ПОЛЬША                      | 171                |
| РУМЫНИЯ                     | 176                |
| ЮЖНО-АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА | 178                |
| ИСПАНИЯ                     | 185                |
| ШВЕЦИЯ                      | 189                |
| ШВЕЙЦАРИЯ                   | 192                |
| ТАИЛАНД                     | 200                |
| УГАНДА                      | 206                |
| ВЕЛИКОБРИТАНИЯ              | 208                |
| СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ   | 226                |
| ЗАМБИЯ                      | 257                |

## БЛАГОДАРНОСТЬ

Настоящее исследование было проведено и написано Офелией Филд для Отдела политики защиты и юридических консультаций Департамента международной защиты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Исследование проводилось в основном с сентября по ноябрь 2003 года, после чего была выполнена дополнительная работа для обновления его содержания по состоянию на 31 марта 2004 года. Кроме того, свой вклад в исследование и написание Части II о применяемых правовых нормах внесла Элис Эдвардс, которая также осуществляла редакторское руководство всей работой.

Данную работу невозможно было бы выполнить без всесторонней и великодушной помощи многочисленных членов неправительственных организаций и персонала представительств УВКБ ООН в тридцати четырех государствах, где проводилось исследование. Автор хотела бы выразить свою благодарность всем этим людям, особенно сотруднице УВКБ ООН Бренде Годдард, за помощь в содействии проведению исследования. Тем не менее, мнения, выводы и все ошибки, содержащиеся в этой работе, принадлежат исключительно автору, за исключением случаев, когда конкретно указан источник. Точка зрения, отраженная в этой работе, не обязательно разделяется УВКБ ООН.

Офелия Филд  
Апрель 2006 г.

## ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

В 2002 году Программа защиты УВКБ ООН в ответ на все более широкое применение правительствами принимающих стран задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, и (или) беженцев призвала государства более активно сотрудничать в «изыскании соответствующих альтернативных мер для задержания лиц, ищущих убежища, и беженцев ...»<sup>1</sup>. Настоящее исследование вносит свой вклад в достижение этой цели. В ходе исследования была изучена практика применения мер, альтернативных задержанию и содержанию под стражей лиц, ищущих убежища, и (или) беженцев, в тридцати четырех государствах. Представленная здесь информация действительна по состоянию до 31 марта 2004 года и не учитывает изменения в законодательстве или практике, введенные в период с этой даты до даты публикации. Исследование состоит из двух основных частей. Во-первых, представлен краткий обзор норм международного права, применимых как к задержанию (содержанию под стражей), так и к альтернативным ему мерам, которые могут повлечь определенные ограничения свободы передвижения лиц, ищущих убежища, и (или) беженцев. Во-вторых, как главная часть исследования, представлен ряд применяемых многими принимающими странами мер, альтернативных задержанию (содержанию под стражей), и предпринята попытка оценить эти меры, в частности, по критерию интенсивности побегов.

В ходе исследования было обнаружено, что существует значительная разница в эффективности конкретной альтернативной меры в зависимости от того, применяется ли она в стране, выступающей преимущественно государством «назначения», или в стране, которая в основном является транзитной. Имеющиеся статистические данные показывают, что ограничивающие альтернативные меры, предполагающие строгий надзор или мониторинг для обеспечения соблюдения процедур предоставления убежища в государствах назначения, где хотят остаться большинство лиц, ищущих убежища, требуются редко, если вообще требуются. В таких государствах интенсивность побегов лиц, ищущих убежища, в период до получения окончательного отказа по ходатайству и (или) возникновения реальной перспективы высылки из страны, как представляется, низкая. Поэтому в таких странах все проекты, созданные для обеспечения альтернативных содержанию и содержанию под стражей мер во время прохождения процедур определения статуса беженца, отличаются высокой эффективностью. Однако это, вероятно, в меньшей степени обусловлено их структурой, нежели случайностью, то есть лица, ищущие убежища и достигшие «своей» страны назначения, вряд ли станут сбегать, потому что они заинтересованы в том, чтобы остаться на территории этой страны и соблюдать процедуру предоставления убежища. В этом контексте существует реальный риск того, что определенные альтернативные меры, например электронная маркировка, будут ошибочно применяться к таким ищущим убежища лицам, которые в других обстоятельствах не были бы и не должны были бы быть заключены под стражу. Следовательно, подобные альтернативные меры станут излишним ограничением свободы передвижения и других прав этих лиц.

В некоторых странах с четко сформулированным национальным законодательством, которое требует перед выдачей приказа о заключении под стражу рассмотреть возможность применения альтернативных мер, официальная информация о выполнении соответствующих статей отсутствует. Однако фактические данные и полученные путем наблюдения свидетельства юристов, специализирующихся в этих странах на вопросах предоставления убежища, показывают, что альтернативные меры к их клиентам применялись редко – если вообще применялись. Хотя содержание лиц, ищущих убежища, до вынесения решения по ходатайству на данный момент в таком контексте является относительно исключительной мерой, неприменение доступных альтернативных мер вызывает тревогу. В государствах транзита, где интенсивность побегов обычно выше, автор исследования обнаружила несколько примеров политики и программ приема, которые успешно снизили этот показатель, не прибегая к задержанию и содержанию под стражей. В некоторых странах Южной Европы, например, частичное или недавно введенное предоставление государством жилья и поддержки лицам, ищущим убежища, способствует заметному снижению интенсивности побегов таких лиц и их незаконного переезда в другие страны.

---

<sup>1</sup> Программа защиты УВКБ ООН, июнь 2002 года, A/AC.96/965/Add.1, с.8.

Даже в странах, которые главным образом являются государствами назначения, были выявлены определенные факторы, которые еще более снижают и без того низкий показатель интенсивности побегов лиц, ищущих убежища. Например, было установлено, что предоставление компетентных юридических консультаций и обеспечение качественного управления делами – что служит ненавязчивой формой мониторинга и обеспечивает полное понимание лицами, ищущими убежища, последствий нарушения процедур – повышает уровень явки и соблюдения процедур. Было также обнаружено, что юридическая поддержка, опека и специализированные «групповые дома», которые содержат неправительственные организации, снижают интенсивность, с которой в некоторых европейских странах исчезают разлученные с семьей дети, ищущие убежища. Предварительное подробное собеседование с такими детьми на границе с целью полного установления характера их положения также является действенной альтернативной мерой применения «защитных» ограничений на свободу их передвижения после допуска в страну.

Эффективность альтернативных мер, используемых для обеспечения высылки лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, или для соблюдения ими требований производства о высылке, менее очевидна, хотя даже здесь можно привести несколько успешных примеров. Несколько стран сообщают об успешных результатах проектов консультирования лиц, не нуждающихся в международной защите, с целью получения их согласия на обязательное возвращение; как австралийские, так и британские неправительственные организации сообщают о высоком проценте успешных результатов в мониторинге выборочных групп лиц, освобожденных на период до высылки. Центры, занимающиеся проблемами возвращения, созданные в некоторых европейских странах для лиц, которые отказываются сотрудничать в процессе их принудительного возвращения (или для лиц, ищущих убежища, с явно необоснованными ходатайствами либо, в одном случае, для разлученных с семьей детей) подобных доказательств успеха до сих пор не дали. Для лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, которые не могут быть возвращены на родину, в ряде стран в качестве альтернативной меры негуманной и незаконной перспективе бессрочного содержания под стражей используется требование отмечаться.

В ходе исследования было также установлено, что там, где есть сведения о сравнительных затратах на содержание под стражей и стоимости альтернативных мер, альтернативные пути во всех случаях оказываются экономически более эффективными. Наконец, в данной работе подчеркивается необходимость дальнейшего эмпирического исследования, обеспечения «прозрачности» и просвещения общественности на национальном и международном уровнях относительно всего, что касается этой проблематики.

## АББРЕВИАТУРЫ

|                     |                                                                                 |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Конвенция 1951 года | <i>Конвенция о статусе беженцев 1951 года</i>                                   |
| Протокол 1967 года  | <i>Протокол о статусе беженцев 1967 года</i>                                    |
| КПП                 | Комитет против пыток                                                            |
| КПР                 | <i>Конвенция о правах ребенка 1989 года</i>                                     |
| ЕКПЧ                | <i>Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года</i> |
| Исполком            | Исполнительный комитет Программы Верховного Комиссара ООН по делам беженцев     |
| КПЧ                 | Комитет по правам человека                                                      |
| МПГПП               | <i>Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года</i>         |
| НПО                 | неправительственная организация                                                 |
| УВКБ ООН            | Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев                           |

## I. ВВЕДЕНИЕ

### A. Содержание исследования

1. В Руководстве УВКБ ООН 1999 года по задержанию и содержанию под стражей лиц, ищущих убежища («Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей»)<sup>2</sup>, был подтвержден общий принцип, гласящий, что задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, является нежелательным<sup>3</sup>. В исключительных случаях, где такое задержание и содержание под стражей может быть необходимым, руководящий принцип 3 рекомендует прибегать к задержанию только после «всестороннего рассмотрения всех возможных альтернативных мер или же после того, как было четко показано, что механизмы контроля не достигают законной и оправданной цели». Органы защиты прав человека аналогичным образом подчеркивали, что задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, должно производиться только как крайняя мера, после того, как другие альтернативные меры, не связанные с содержанием под стражей, оказались или признаны недостаточными в отношении данного лица<sup>4</sup>.

2. Вопреки этому руководящему принципу, для многих государств задержание и содержание под стражей продолжает оставаться предпочтительным средством обеспечения того, чтобы лица, ищущие убежища, оставались доступными для вынесения решения по их заявлениям и для высылки, если заявления будут отклонены. Используется также, иногда явно, политика приема, включающая значительный элемент задержания и содержания под стражей, чтобы предотвратить прибытие лиц, ищущих убежища, в будущем, причем должное различие между нелегальными мигрантами и лицами, ищущими убежища в месте, которое даст им действенную защиту, не проводится. Произвольное задержание и содержание под стражей как лиц, ищущих убежища, так и беженцев, продолжает применяться в большом количестве стран пребывания<sup>5</sup>.

3. В июне 2002 г. Программа защиты УВКБ ООН призвала государства более активно сотрудничать в «изыскании соответствующих альтернативных мер для задержания лиц, ищущих убежища, и беженцев...»<sup>6</sup>. В настоящем исследовании представлена информация по существующим

---

<sup>2</sup> Пересмотренное Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища (февраль 1999 г., далее – «Руководство УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей»). На основании Заключения Исполнительного комитета (Исполкома) УВКБ ООН № 44 (XXXVII) 1986 г. о задержании беженцев и лиц, ищущих убежища (далее – «Заключение Исполкома № 44(1986)»).

<sup>3</sup> «Лицо, ищущее убежища», здесь означает любое лицо, чье заявление о предоставлении убежища рассматривается в индивидуальном или групповом порядке в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом о статусе беженцев 1967 года, региональными документами или иным национальным законодательством. Этот термин теоретически должен охватывать всех лиц, которые ожидают вынесения окончательного решения по своим ходатайствам. С учетом этого в национальных законах, статистических материалах или практике такие лица иногда преждевременно классифицируются как «получившие отказ» или «потерпевшие неудачу». Лица, ищущие убежища, заявления которых о международной защите отклонены («получившие отказ лица, ищущие убежища»), включены в параметры настоящего исследования частично вследствие этой «серой зоны», а частично потому, что вопрос обеспечения присутствия для высылки влияет на отношение к лицам, ищущим убежища, которые все еще ожидают решения. Если лица, ищущие убежища, после должного рассмотрения их заявлений в законном порядке признаны такими, которые не могут претендовать на статус беженца на основании критериев, установленных Конвенцией 1951 года, и не нуждаются в международной защите в соответствии с другими международными обязательствами или национальным законодательством, либо если такие лица упомянуты в нормативном контексте, они определяются как «лица, признанные не нуждающимися в международной защите» (по терминологии Заключения Исполкома УВКБ ООН № 96 (LIV) 2003 г. о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите (далее – «Заключение Исполкома № 96(2003)»). В данном исследовании также рассматривается отношение к беженцам, признанными таковыми в индивидуальном порядке или из-за отсутствия доказательств в пользу противного, в случаях их возможного необязательного или произвольного задержания (содержания под стражей) или альтернативного ограничения их свободы передвижения, а также к лицам, ищущим убежища.

<sup>4</sup> См., например, Резолюцию 2000/21 Подкомиссии ООН по содействию соблюдению и защите прав человека, касающуюся задержания лиц, ищущих убежища, а также рекомендацию Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям о том, что «перед тем, как прибегать к задержанию, всегда следует сначала рассмотреть альтернативные и не предусматривающие содержания под стражей меры, такие как требование регулярно отмечаться». E/CN.4/1999/63/Add.3. См. также статью 37(b) Конвенции о правах ребенка (КПР).

<sup>5</sup> См. Detention of Asylum-Seekers and Refugees: The Framework, the Problem and Recommended Practice, Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 15th Meeting, 4 June 1999, EC/49/SC/CRP.13. [*Задержание лиц, ищущих убежища, и беженцев: основа, проблема, рекомендуемая практика. Постоянный комитет Исполнительного комитета Программы Верховного Комиссара, 15-е заседание, 4 июня 1999 г.*]

<sup>6</sup> Программа защиты УВКБ ООН (см. сноску 1), с. 8.

альтернативным задержанию (содержанию под стражей) мерам и их анализ, что является вкладом в достижение этой цели.

## **В. Сфера исследования, его структура и цель**

4. Цель настоящего исследования состоит в оценке практических механизмов, которые сводят к минимуму или устраняют необходимость лишения свободы лиц, ищущих убежища, и одновременно с этим позволяют надлежащим образом решать проблемы государств, включая, в частности, проблему снижения доли скрывающихся лиц, ищущих убежища, и обеспечения соблюдения ими процедур предоставления убежища<sup>7</sup>. Еще одна цель – определение оптимальных методов. Поэтому для целей данной работы термин «меры, альтернативные задержанию и содержанию под стражей», следует понимать как стенографическое сокращение понятия альтернативных мер повышения уровня явки и соблюдения отдельными лицами, ищущими убежища, процедур предоставления убежища, а также средств решения других легитимных проблем, которые государства попытались или могут иначе попытаться решить путем задержания и содержания под стражей. Эти меры могут или не могут предусматривать некоторую степень ограничения свободы передвижения лиц, ищущих убежища. Такой выбор терминологии никоим образом не подразумевает, что задержание и содержание под стражей является нормой, по сравнению с которой другие меры следует считать отклонениями.

5. Данное исследование разделено на пять основных частей. В части I приведен обзор цели, контекста и сферы исследования. Часть II представляет собой синтез применимых норм международного и регионального права, касающихся задержания (содержания под стражей) и других ограничений свободы передвижения, а также краткий обзор норм уголовного правосудия. В части III, являющейся главной в данном исследовании, приведен обзор и анализ различных мер, альтернативных задержанию (содержанию под стражей). Здесь определен ряд обычно используемых альтернативных задержанию (содержанию под стражей) мер и оценена их эффективность, а также изложены основные причины, по которым государства прибегают к задержанию (содержанию под стражей) или другим альтернативным мерам, в частности, причины, связанные с предотвращением попыток скрыться, проверкой личности, обеспечением безопасности или защитой здоровья населения. Отдельный раздел посвящен альтернативным мерам, ориентированным на получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые ожидают высылки. В контексте упомянутых целей приведены и изучены примеры использования альтернативных мер в практике различных государств. Часть III следует читать вместе с приложениями, которые содержат тридцать четыре отдельных раздела с подробным описанием альтернативных мер, используемых в различных государствах. Информация, содержащаяся в этих приложениях, действительна до марта 2004 года. Они включены в работу исключительно в информационных целях, и попытки всесторонне оценить эффективность или законность конкретных альтернативных процедур не делалось, тем не менее, в конце каждого приложения даны некоторые комментарии. Наконец, часть IV содержит заключительные замечания к исследованию в целом и рекомендации для дальнейшего изучения и исследования.

6. Настоящее исследование не касается мер, определенных в Руководстве УВКБ ООН как «задержание (содержание под стражей)» или «ситуация, аналогичная содержанию под стражей», т.е. «заклучение в ограниченное узкими рамками место или место с ограниченным входом и выходом, включая тюрьмы, закрытые лагеря, места для содержания под стражей задержанных или транзитные зоны в аэропортах, где свобода передвижения существенно урезана, а единственная возможность выйти из этого ограниченного места состоит в том, чтобы покинуть его территорию»<sup>8</sup>. Это определение, введенное УВКБ ООН, охватывает большинство форм задержания и содержания под стражей, признанных таковыми международными правовыми актами, касающимися прав человека. Это особенно относится к «транзитным зонам» или «зонам ожидания» в международных портах<sup>9</sup>, однако важно и для ситуаций, где правительство может использовать физическую географию для жесткого ограничения

<sup>7</sup> Термины «риск того, что лицо скроется» и «риск побега» используются в данном исследовании попеременно. Оба они являются общими названиями, описывающими риск сознательного отказа лица, ищущего убежища, от ходатайства и его исчезновения – либо для последующего несанкционированного перемещения в другое государство, либо для того, чтобы остаться нелегально и (или) без документов в государстве, где это лицо попросило убежища.

<sup>8</sup> Руководство УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей (см. сноску 2), Руководящий принцип 1.

<sup>9</sup> См., например, дело *Amuur v France* (Амуур против Франции), Европейский суд по правам человека, 25 июня 1996 г. (1996) I.I.H.R.L. 39 (25 июня 1998 г.).

свободы передвижения лиц, ищущих убежища<sup>10</sup>. В данной работе также не изучаются такие альтернативные формы задержания и содержания под стражей, как круглосуточный домашний арест или переселение в места, где условия могут быть лучше, но где все равно осуществляется круглосуточное наблюдение и сопровождение. В некоторых случаях в данном исследовании проводится краткий анализ схем, которые иногда представляют как «альтернативные», для того, чтобы показать, почему они не заслуживают такого названия.

7. Хотя в данном исследовании не рассматриваются меры, определенные как задержание (содержание под стражей), здесь, тем не менее, изложены правовые критерии, по которым задержание и содержание под стражей принимающим государством лица, ищущего убежища, и (или) беженца будет противозаконным. Кроме того, в сферу данного исследования не входит оценка политики, направленной на сокращение сроков содержания под стражей, в частности, политики, способствующей немедленной высылке лиц, признанных не нуждающимися в международной защите; дано лишь замечание о том, что упорядоченное возвращение таких лиц часто является целью политики задержания и содержания под стражей, а также определенных альтернативных мер<sup>11</sup>. Более жесткий пограничный контроль – еще одна политическая альтернативная мера внутреннему контролю над свободным перемещением лиц, ищущих убежища, но в данном исследовании он не рассматривается.

8. В некоторой степени рассматривается вопрос о том, как можно применять повторное задержание и (или) угрозу повторного задержания в сочетании с различными альтернативными мерами. Многие из национальных механизмов максимального расширения применения альтернативных мер включают либо короткий период первоначального содержания под стражей, если лицо, ищущее убежища, въезжает на территорию без удостоверения личности, либо период повторного содержания под стражей после окончательного отклонения ходатайства или непосредственно перед высылкой. Изучить эффективность таких моделей не значит умалить значение общего принципа, гласящего, что лиц, ищущих убежища, задерживать и содержать под стражей не следует. Это скорее означает признание того факта, что конкретного индивидуума, возможно, и нужно задержать на исключительных основаниях, в один данный момент времени, но, вероятно, не нужно задерживать в другой момент времени.

9. Определенные национальные механизмы приема или предложения, касающиеся механизмов приема, могут вкуче рассматриваться как некие «альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры»<sup>12</sup>. В настоящем исследовании условия приема оцениваются только в той степени, в какой они содействуют, намеренно или случайно, достижению той же самой поставленной цели, что и задержание (содержание под стражей), то есть, в подавляющем большинстве случаев, обеспечению явки или облегчению обнаружения лиц, ищущих убежища, в ходе всего процесса определения статуса беженца, либо обеспечению выполнения приказа о высылке, если он издан, либо поддержанию общественного порядка. Поэтому, например, вопрос о том, могут ли эти лица сами готовить себе пищу в центре размещения, не упоминается, а их свободный вход и выход рассматривается детально. С другой стороны, если качество окружающей среды и услуг были указаны как важные факторы успеха «альтернативного» размещения или программы в плане создания стимула для явки тех, кого охватывает программа, и соблюдения ими правил, то эти услуги описаны. Вопрос надлежащих юридических консультаций и юридического представительства затронут как в отношении эффективности средств защиты права, в результате чего может быть оспорен приказ о задержании, так и в отношении структуры программ, направленных на обеспечение соблюдения процедур определения статуса<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> См., например, дело *Guzzardi v Italy* (Гуццарди против Италии), Европейский суд по правам человека, (1981) 61 I.L.R. 227; также (1981) E.H.R.R. 333.

<sup>11</sup> См. Заключение Исполкома № 96(2003) (сноска 3).

<sup>12</sup> То, что в одном контексте может составлять «альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры», в другом контексте может быть просто механизмом приема – например, создание открытого, коллективного центра размещения для лиц, ищущих убежища. Этот вопрос – один из череды многих для конкретного лица, ищущего убежища (было ли оно задержано, а потом освобождено по той причине, что центр или приют хотел предложить свои услуги в качестве постоянного адреса или поручителя); а также вопрос истории для каждой страны (является ли введение усиленных ограничений на свободное передвижение лиц, ищущих убежища, например таких, которые могут быть неразрывно связаны с размещением в коллективных центрах, шагом, направленным на уменьшение доли лиц, находящихся под стражей, или же это означает усиленный государственный контроль за теми, кому ранее было разрешено проживать в данном обществе без ограничений).

<sup>13</sup> Термин «правовая помощь» означает оплачиваемые государством юридические консультации и (или) юридическое представительство, которыми бесплатно пользуются целые группы лиц, ищущие убежища (например, задержанные), либо лица,

## **С. Методология исследования**

10. Автор не посетила все включенные в исследование страны, а построила свои выводы на имеющихся международных обзорах, других письменных источниках (как опубликованных, так и конфиденциальных), беседах (по телефону и по электронной почте) и комментариях к проекту текста работы, сделанных экспертами и практиками, работающими в этих странах. Имели место контакты с рядом правительственных ведомств с целью получения статистических данных, подтверждения определенных фактов или получения дополнительной информации относительно национальной политики и практики приема. Мнения этих ведомств в отношении альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер прямо не запрашивались.

11. В материалах, касающихся отдельных стран, приведенных в приложениях, везде, где возможно, цитируются конкретные источники, в том числе данные неправительственных организаций, с представителями которыми проводились беседы. В основном же тексте исследования источники прямо не цитируются; все ссылки на государственную практику взяты из приложений, если иного не указано. Некоторые разделы – более подробные и снабжены более полными примечаниями, чем другие, что отражает разные уровни информации, предоставленной автору.

12. Автор не позволяет себе судить о законности государственной практики, хотя в некоторых случаях, где кажется, что программы, политика и меры, судя по свидетельствам, включают излишние, неоправданные и несоразмерные ограничения прав и свобод лиц, ищущих убежища, или беженцев, поднимаются вопросы. Во многих случаях, несмотря на то, что общая политика или законодательство, вероятно, соответствуют международным стандартам, оценить степень рассмотрения альтернативных мер перед выдачей индивидуального приказа о задержании невозможно без дополнительного независимого исследования на национальном или местном уровнях ввиду недостаточной прозрачности принятия решений.

## **II. ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ**

13. В этой части исследования представлен обзор применимых правовых норм, имеющих отношение к задержанию и содержанию под стражей, т.е. любых мер, означающих лишение свободы, а также менее значительных форм ограничений передвижения. Хотя данное исследование касается, в основном, ограничений передвижения, которые не предполагают лишения свободы, т.е. альтернативных мер задержанию (содержанию под стражей), провести надлежащее различие между этими двумя мерами можно, только понимая законодательство, относящееся к обоим. Иногда то, что называют альтернативными задержанию (содержанию под стражей) мерами, может фактически быть альтернативной формой задержания (содержания под стражей). В нашем исследовании мы хотим подчеркнуть, что международное право образует континуум, посредством которого к другим формам ограничения свободы передвижения применяются такие же строгие критерии, как и к задержанию (содержанию под стражей).

### **А. Международное право по вопросам беженцев**

14. В отличие от международных правовых актов в области прав человека, которые применяются ко всем людям, исключая прямо указанные случаи (см. ниже в п. В.), международное право по вопросам беженцев, прежде всего Конвенция о статусе беженцев 1951 года и Протокол к ней 1967 года, рекомендует скользящую шкалу обращения (иногда ее называют «градациями» обращения), зависящую от правового статуса лица<sup>14</sup>. Гудвин-Гилл различает четыре общие категории, по которым могут определяться права, а именно: «простое присутствие», «законное присутствие», «законное проживание»

---

ресурсы которых крайне ограничены. Если упоминаются другие юридические консультации или юридическое представительство – независимо от того, оплачиваются ли они лицом, ищущим убежища, или же предоставляются бесплатно, — на это указывается.

<sup>14</sup> См. UNHCR, 'Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems', Global Consultations on International Protection, 3rd Meeting, UN Doc. EC/GC/01/17, 4 September 2001, Para. 3. [УВКБ ООН, «Прием лиц, ищущих убежища, в том числе стандарты обращения, в контексте отдельных систем предоставления убежища». Глобальные консультации по международной защите, 3-е заседание, 4 сентября 2001 г.]

и «привычное проживание»<sup>15</sup>. УВКБ ООН, похоже, согласилось с этим анализом, заявив, что «градации обращения, предусмотренные Конвенцией... служат полезным мерилom в контексте определения стандартов приема лиц, ищущих убежища. Как минимум, положения Конвенции 1951 года, не связанные с законным пребыванием или проживанием, применялись бы к лицам, ищущим убежища...»<sup>16</sup>. Большинство остальных прав зависит от статуса беженца или иного правового статуса лица. Вопрос о том, что является «законным проживанием» в отличие от «законного присутствия», не урегулирован (см. ниже в п. В.)<sup>17</sup>. В принципе, термин «законное...» мог бы подразумевать принятие в соответствии с применяемым иммиграционным законодательством во временных целях и, следовательно, должен применяться к лицам, ищущим убежища, допущенным к процедуре предоставления убежища.

### *1. Задержание (содержание под стражей)*

15. Хотя в Конвенции 1951 года нет прямо сформулированного положения, которое запрещает произвольное задержание (содержание под стражей), п. 1 статьи 31 предусматривает, что государства «не будут налагать взысканий за незаконный въезд или незаконное пребывание на их территории беженцев, которые, прибыв непосредственно с территории, на которой их жизни или свободе угрожала опасность, предусмотренная в статье 1, въезжают или находятся на территории этих государств без разрешения, при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания». Считается также, что п. 1 статьи 31 Конвенции 1951 года означает, что акт въезда в страну с целью поиска убежища не должен рассматриваться как незаконный. Статья 31 Конвенции 1951 года касается лиц, ищущих убежища. Хотя термин «взыскание» чаще всего связывают с уголовным наказанием, утверждают, что он имеет более широкую сферу применения<sup>18</sup>. Таким образом, заключение о том, что задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, или ограничение свободы их передвижения иным способом без соответствующего обоснования могло бы явиться взысканием в смысле статьи 31, является спорным. Этот вопрос остается не урегулированным<sup>19</sup>. В любом случае, как будет показано ниже, международные и региональные нормы в области прав человека, касающиеся запрета на произвольное задержание и содержание под стражей, применимы также к лицам, ищущим убежища, и беженцам.

16. Кроме того, задержание и содержание под стражей лица, ищущего убежища, может быть необходимым в отдельном случае. Исполнительный комитет Программы Верховного Комиссара (далее – Исполком) выработал четыре основания, в соответствии с которыми задержание и содержание под стражей, если они предписаны законом, могут быть необходимыми в отдельных случаях: для проверки личности; для определения обстоятельств, на которых основывается ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища; в случаях, когда беженцы или лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и (или) документы, удостоверяющие их личность, или воспользовались

<sup>15</sup> G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (2nd ed., Oxford University Press, 1996, reprinted 1998), pp. 305-307. [Г. Гудвин-Гилл, «Статус беженца в международном праве», с. 305-307].

<sup>16</sup> UNHCR, 'Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems' (см. выше сноску 14), с. 1, ссылка на Заключение Исполкома № 82 (XLVIII) — 1997 об охране убежища.

<sup>17</sup> См., например, J.C. Hathaway, *The Rights of Refugees under International Law*, Ch.3.1.2 [Дж.С. Хетзуэй «Права беженцев в соответствии с международным правом», гл. 3.1.2], где утверждается, что сделать обоснованный вывод о том, что беженцы, соблюдающие порядок определения статуса беженца, не являются «законно присутствующими», нельзя; ср. A. Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, vol. II (A.W. Sijthoff-Leyden, 1972), p.374 [А. Граль-Мэдсен «Статус беженцев в международном праве», том. II, с. 374], где утверждается, что «законное пребывание» эквивалентно «законному присутствию» в течение трех и более месяцев; ср. G. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (см. выше сноску 15), с. 309, где утверждается, что для законного пребывания беженцев необходимо «нечто большее, нежели просто законное присутствие», например, «статус постоянного, нечетко ограниченного, неограниченного или иного проживания, признание беженцем, выдача проездного документа, [или] выдача повторной въездной визы».

<sup>18</sup> См., например, R. Cholewinski, 'Enforced Destitution of Asylum Seekers in the United Kingdom' (1998) 10 IJRL 3 [Р.Холевински «Принудительное лишение статуса лиц, ищущих убежища, в Великобритании»]; G. Goodwin-Gill, 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection', in Feller, Turk & Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press, 2003), 185 [Г.Гудвин-Гилл «Статья 31 Конвенции 1951 года о статусе беженцев: отсутствие наказания, задержание и защита»] // «Защита беженцев в международном праве: глобальные консультации УВКБ ООН по международной защите» / Под ред. Феллера, Терка и Николсона; A. Edwards, 'Tampering with Asylum: The Case of Australia' (2003) 15(3) IJRL 192 [А. Эдвардс «Манипуляции с убежищем: дело Австралии»].

<sup>19</sup> Более полное обсуждение см. в G. Goodwin-Gill, 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention and protection' (сноска 18 выше).

фальшивыми документами для того, чтобы ввести в заблуждение власти того государства, в котором они намерены просить убежища; для защиты национальной безопасности и общественного порядка<sup>20</sup>.

## *2. Другие ограничения свободы передвижения*

17. В п. 2 статьи 31 Конвенции 1951 года прямо признается, что государства сохраняют право на стеснение свободы передвижения беженцев с учетом конкретных ограничений. В этом пункте говорится, что «Договаривающиеся Государства не будут стеснять свободу передвижения таких беженцев [т.е. лиц, упомянутых в п. 1 статьи 31, в том числе лиц, ищущих убежища] ограничениями, не вызываемыми необходимостью; такие ограничения будут применяться, только пока статус этих беженцев в данной стране не урегулирован или пока они не получают права на въезд в другую страну». Хотя в п. 2 статьи 31 не указано, в каких обстоятельствах ограничения передвижения будут необходимы, это положение следует читать в свете п. 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, где зафиксированы условия, в которых принимающая страна может ограничивать свободу передвижения лиц, законно находящихся на ее территории. Эти условия рассматриваются ниже в разделе В.2.

18. Другим положением Конвенции 1951 года, важным для данного исследования, является статья 26, согласно которой «каждое Договаривающееся Государство будет предоставлять беженцам, законно пребывающим на его территории, право выбора места проживания и свободного передвижения в пределах его территории при условии соблюдения всех правил, обычно применяемых к иностранцам при тех же обстоятельствах. Многие государства сделали конкретные оговорки к этой статье. Некоторые государства сохраняют за собой право назначать места проживания – либо вообще, либо по соображениям национальной безопасности, общественного порядка (*ordre public*) или государственных интересов<sup>21</sup>. В соответствии с градациями обращения, на которых основывается Конвенция 1951 года, ясно, что это положение применяется к лицам, признанным беженцами, но оно может также применяться к лицам, ищущим убежища, которые законно находятся на территории государства, то есть к тем, кто подал ходатайство о предоставлении убежища, независимо от того, въехали ли они на территорию по разрешению или без разрешения. В итоге: для тех лиц, которые законно находятся на территории государства, ограничения на выбор места проживания не допускаются.

## **В. Международные правовые акты в области прав человека**

### *1. Задержание (содержание под стражей)*

19. Исполком по многим поводам рекомендовал, чтобы механизмы приема, внедренные государствами-сторонами, уважали человеческое достоинство и соответствовали применимым международным нормам в области прав человека<sup>22</sup>. В данном разделе рассматривается вопрос о том, что именно предусматривается этими нормами.

20. Права, предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах (далее – МПГПП)<sup>23</sup>, действуют не только для граждан, но и в равной степени для лиц, ищущих убежища, и беженцев<sup>24</sup>, если прямо не предусмотрено иное<sup>25</sup>. Комитет по правам человека (далее – КПЧ) постановил, что «... общее правило состоит в том, что каждое из прав [МПГПП] должно быть гарантировано без какой-либо дискриминации между гражданами и иностранцами». Комитет заявил далее: «В целом права, зафиксированные в Пакте, распространяются на всех лиц, независимо от

<sup>20</sup> Заключение Исполкома № 44 (1986) (см. сноску 2). См. также Руководство УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей (сноска 2), Руководящий принцип 3.

<sup>21</sup> Ангола, Ботсвана, Бурунди, Греция, Гондурас, Иран, Малави, Мозамбик, Нидерланды, Папуа-Новая Гвинея, Руанда, Испания, Судан, Замбия и Зимбабве. См. G. Goodwin-Gill, 'Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: non-penalization, detention, and protection' (сноска 18 выше), с. 221.

<sup>22</sup> Заключение Исполкома № 93 (LIII) — 2002 о приеме лиц, ищущих убежища, в контексте отдельных систем предоставления убежища, п. (b)(i).

<sup>23</sup> Резолюция Генеральной ассамблеи ООН 2200A (XXI) от 16 декабря 1966 г.; дата вступления в силу – 23 марта 1976 г.

<sup>24</sup> См., в частности, п. 3 статьи 1 Устава ООН, статьи 1 и 2 Всеобщей декларации прав человека, п. 1 статьи 2 МПГПП.

<sup>25</sup> Например, право принимать участие в ведении государственных дел и голосовать предоставлено только гражданам (см. статью 25 МПГПП).

принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового»<sup>26</sup>. Комитет по правам человека недавно уточнил, что «возможность пользоваться предусмотренными в Пакте правами имеют не только граждане государств-участников, но и все лица, независимо от их гражданства или отсутствия такового, которые могут оказаться на территории или под юрисдикцией государства-участника, т.е. лица, ищущие убежища, беженцы, трудящиеся-мигранты или иные категории лиц»<sup>27</sup>. Большинство региональных документов по правам человека также распространяются на всех лиц, находящихся на территориях государств-сторон, а не только на граждан этих государств<sup>28</sup>.

21. Статья 9 МПГПП является ключевым положением международного права, гарантирующим право не быть произвольно задержанным. Ниже приведены соответствующие пункты этой статьи:

- а) Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом.
- б) Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение.
- с) Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.
- д) Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую исковой силой.

22. Статья 9 МПГПП защищает от произвольного лишения свободы, тогда как статья 12 касается ограничений передвижения, не связанных с лишением свободы. Жесткие ограничения передвижения могут считаться лишением свободы<sup>29</sup>. Европейский суд по правам человека заявил, что различие между ограничениями свободы передвижения и произвольным задержанием состоит «единственно в степени или силе, а не в характере или сущности»<sup>30</sup>.

23. Пункт 1 статьи 9 МПГПП является не абсолютной защитой от задержания и содержания под стражей, а скорее материально-правовой гарантией против задержания и содержания под стражей, которое является произвольным или незаконным. В соответствии с выводом Комитета по правам человека, этот пункт «применяется ко всем случаям лишения свободы, в случаях уголовных дел или в других случаях, таких, например, как психическое заболевание, бродяжничество, наркомания,

<sup>26</sup> См. Замечание общего порядка № 15 Комитета по правам человека «Положение иностранцев в соответствии с Пактом», CCPR/C/21/Rev.1, 11 апреля 1986 г., соответственно пп. 2 и 1.

<sup>27</sup> См. Замечание общего порядка № 31 Комитета по правам человека по статье 2 «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», 21 апреля 2004 г. (принято на 2187-м заседании 29 марта 2004 г.), CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

<sup>28</sup> См., например, дело *Loizidou v Turkey* (Лоизиду против Турции), решение (обстоятельства и справедливое удовлетворение), Европейский суд по правам человека, заявление № 000153118/89, 18 декабря 1996 г.; в п. 52 ЕСПЧ постановил, что «обязательство обеспечивать ... права и свободы, установленные в Конвенции, проистекает из факта... контроля [над территорией]». То есть, применение актов о правах человека осуществляется в зависимости от территории, а не от гражданства.

<sup>29</sup> См., например, дело *Celepli v Sweden* (Целепли против Швеции), дело КПЧ № 456/1991, и дело *Karker v France* (Каркер против Франции), дело КПЧ № 833/1998.

<sup>30</sup> Дело *Guzzardi v Italy* (см. сноску 10), п. 93. В этом случае заявителю, подозреваемому в преступной деятельности, было предписано в течение 16 месяцев проживать на удаленном острове у берегов Сардинии. Его передвижения были ограничены деревней, занимающей на острове площадь около 2,5 кв. км и населенной исключительно лицами, подвергнутыми таким наказаниям, но жене и детям заявителя было позволено жить с ним. Он мог свободно передвигаться в указанной зоне, и ограждения по периметру не было, однако за пределы зоны он выходить не мог. Он также должен был дважды в день отмечаться и подпадал под действие комендантского часа. Суд постановил, что условия заявителя подпадают под статью 5. В деле *Ashingdane v UK* (Эшингдейн против Великобритании, № А 93 (1985)) Европейский суд решил, что принудительное помещение психически больного в психиатрическую больницу по приказу о задержании влечет за собой защиту по статье 5, даже несмотря на то, что больной содержался в «открытой» (т.е. незапертой) палате и ему было разрешено покидать больницу в течение дня и по выходным без сопровождающего (п. 42). Исходя из обстоятельств этих дел и практики государств в отношении лиц, ищущих убежища, можно провести некоторые параллели. Дополнительную информацию о различиях между произвольным задержанием и ограничениями на свободу передвижения см. в D.J. Harris, M. O'Boyle and C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights* (Butterworths, London, 1995), p. 98 [Д. Дж. Харрис, М. О'Бойл и С. Уорбрик «Право Европейской конвенции о правах человека»].

воспитательные цели, иммиграционный контроль и т.д.»<sup>31</sup>. Пункт 4 статьи 9 (право на разбирательство в суде) и пункт 5 этой же статьи (право на компенсацию)<sup>32</sup>, равно как и части пункта 2 (право на получение информации о причинах лишения свободы), также применяются не только к уголовным делам<sup>33</sup>.

24. В соответствии со статьей 4 МПГПП участвующее в нем государство может принимать меры в отступление от своих обязательств по статье 9 во время чрезвычайного положения в государстве. Оно, однако, может делать это только в той степени, «в какой это требуется остротой положения» и «при условии, что такие меры не являются несовместимыми с [его] другими обязательствами по международному праву и не влекут за собой дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения»<sup>34</sup>. Любые ограничения должны быть продиктованы потребностями ситуации и прекращаться немедленно после отмены чрезвычайного положения. Более того, любое отступление не должно влечь за собой нарушение других неотъемлемых прав, установленных в МПГПП, таких как право не подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство лица обращениям или наказанию, предусмотренное статьей 7 МПГПП. Кроме этого, государство должно немедленно информировать другие государства, участвующие в МПГПП, о любом таком отступлении<sup>35</sup>. На практике задержание беженцев и (или) лиц, ищущих убежища, редко объявляется произведенным по причинам чрезвычайного положения (в отличие от причин общественного порядка)<sup>36</sup>.

25. То, является ли задержание и содержание под стражей произвольным, зависит от ряда факторов.

26. Во-первых, любое задержание и содержание под стражей должно применяться в соответствии с законом и санкционироваться законом. Любое лишение свободы, не соответствующее национальному законодательству, является незаконным и поэтому нарушающим п. 1 статьи 9. Кроме того, законодательство, которое разрешает применять задержание и содержание под стражей, должно соответствовать международным нормам в области прав человека<sup>37</sup>.

27. Во-вторых, любое задержание и содержание под стражей не должно быть произвольным. Даже задержание и содержание под стражей, примененное в соответствии с национальным законодательством, может, тем не менее, быть произвольным. КПЧ уточнил, что он подразумевает под произвольностью, в ряде дел следующим образом:

«Произвольность» не следует приравнивать к «нарушению закона», а необходимо толковать более широко как понятие, включающее элементы неприемлемости, несправедливости и отсутствия предсказуемости. Это означает, что дальнейшее содержание под стражей в случае

<sup>31</sup> См. Замечание общего порядка Комитета по правам человека № 8 (1982) по статье 9 (Право на свободу и личную неприкосновенность), HRI/GEN/1/Rev.7.

<sup>32</sup> Пункт 5 статьи 9 МПГПП следует читать вместе с пунктом 3 статьи 2, который касается обеспечения эффективного средства правовой защиты.

<sup>33</sup> В Замечании общего порядка Комитета по правам человека № 8 (см. сноску 31) говорится, что в случаях превентивного задержания должны указываться основания, и некоторые части пункта 2 применимы лишь для уголовных дел. Следовательно, лицо, ищущее убежища, имеет право быть информированным о причине (причинах) лишения свободы в контексте административного задержания. См. также принцип 8 Заключения № 5 Рабочей группы по произвольным задержаниям, гласящий, что лицо, ищущее убежища, должно быть проинформировано об основаниях применения меры, связанной с лишением свободы; Сборник принципов ООН, принцип 10. Аналогичным образом, Справочник № 5 Совета Европы «Руководство по имплементации статьи 5 ЕКПЧ» гласит, что «п. 2 статьи 5 относится к лицу, которое «арестовано», и к существованию «обвинения». Эта формулировка не должна приводить к заключению о том, что необходимость указания причин возникает только в контексте уголовного преследования. Четко установлено, что причины должны указываться в любой ситуации, когда лицо лишено свободы» (с. 46).

<sup>34</sup> Пункт 1 статьи 4 МПГПП; см. также Замечание общего порядка № 29 (2001) Комитета по правам человека по статье 4 «Отклонения во время чрезвычайного положения», 31 августа 2001 г. (принято на 1950-м заседании 24 июля 2001 г.), CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

<sup>35</sup> Пункт 3 статьи 4 МПГПП.

<sup>36</sup> См., например, разделы по Кении, Уганде и Замбии.

<sup>37</sup> См., например, Заключительные замечания КПЧ по Тринидаду и Тобаго (2000), CCPR/CO/70/ТТО, пункт 16, где Комитет заявил, что расплывчатая формулировка обстоятельств, при которых может быть произведен арест, является «слишком щедрой возможностью для использования этого полномочия полицией», и что Комитет рекомендует данному государству «ограничить свое законодательство так, чтобы привести его в соответствие с п. 1 статьи 9 Пакта».

законного ареста должно быть не только законным, но и *обоснованным во всех обстоятельствах*. Кроме того, дальнейшее содержание под стражей должно быть *необходимым во всех обстоятельствах*, например, чтобы предотвратить побег, помехи даче показаний или рецидива преступления»<sup>38</sup> (выделено автором).

28. То, считать ли лишение свободы обоснованным и необходимым, будет также зависеть от соразмерности данной меры ее намеченной цели<sup>39</sup>.

29. В-третьих, любой срок содержания под стражей должен быть открыт для периодического пересмотра. Даже если начальный срок содержания под стражей и не был произвольным (например, если оно было необходимо для выяснения личности, по соображениям безопасности или для проверки состояния здоровья), последующие сроки могут нарушать п. 1 статьи 9 МПГПП, т.е. продолжительное содержание под стражей может быть произвольным<sup>40</sup>. Следовательно, необходимо постоянно проводить периодическую оценку, чтобы удостоверяться в том, что первоначальные причины, оправдывающие содержание под стражей, продолжают существовать<sup>41</sup>. Обязательное и не подлежащее пересмотру задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, и (или) беженцев без индивидуальной оценки необходимости их задержания и содержания под стражей будет считаться произвольным<sup>42</sup>.

30. В-четвертых, и в связи с вышеизложенным, лицо, ищущее убежища, и (или) беженец должны иметь право оспорить свое задержание и содержание под стражей в суде. Любые меры, меньшие, чем судебный пересмотр, являются неудовлетворительными<sup>43</sup>. Даже если решение о задержании и содержании под стражей лица принято административным органом, п. 4 статьи 9 МПГПП обязывает соответствующее государство, участвующее в МПГПП, предоставить задержанному лицу право на разбирательство его дела в суде<sup>44</sup>. Более того, судебный пересмотр должен быть эффективным. Просто формального пересмотра недостаточно. Наиболее важно то, что суду должны быть даны полномочия на вынесение постановления об освобождении<sup>45</sup>. Отсутствие эффективного судебного пересмотра делает задержание и содержание под стражей произвольным.

31. Критерии, установленные в статье 9, полностью применимы к задержанию и содержанию под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища. В деле *A v Australia* (А. против Австралии)<sup>46</sup> КПЧ подтвердил, что задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в соответствии с п. 1 статьи 9 не является как таковое произвольным. Комитет не нашел и аргументов в пользу какой-либо нормы обычного международного права, которая бы делала все такие случаи задержания и содержания под стражей произвольными<sup>47</sup>. Вероятность побега и «отсутствие сотрудничества» были конкретно указаны в качестве причин, могущих оправдать задержание и содержание под стражей в отдельно взятом случае<sup>48</sup>. КПЧ заявил также, что «без таких факторов задержание и содержание под стражей может считаться произвольным, даже если въезд был осуществлен нелегально»<sup>49</sup>.

32. КПЧ проработал вопрос о том, когда задержание и содержание под стражей является произвольным в отношении лица, подавшего ходатайство о предоставлении статуса беженца, в деле *C v Australia* (С. против Австралии)<sup>50</sup>. В решении по этому делу КПЧ постановил, что государство, участвующее в МПГПП, «не продемонстрировало, что в свете конкретных обстоятельств заявителя не

<sup>38</sup> Дело *Van Alphen v The Netherlands* (Ван Алпен против Нидерландов), дело КПЧ № 305/1988, п. 5.8.

<sup>39</sup> Дело *A v Australia* (А. против Австралии), дело КПЧ № 560/1993, п. 9.2. См. также: М. Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary, Strasbourg, 1993 (henceforth: 'Nowak, 1993') pp.172-173. [М. Новак, «Пакт ООН о гражданских и политических правах: комментарий», Страсбург, 1993, с. 172-173 (далее в ссылках – Nowak, 1993)].

<sup>40</sup> См., например, дело *Spakmo v Norway* (Спакмо против Норвегии), дело КПЧ № 631/1995, п. 6.3; Заключительные замечания КПЧ по Японии (1998), CCPR/C/79/Add.102, п. 19, и по Швейцарии (1996), CCPR/C/79/Add.70.

<sup>41</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39), п. 9.4.

<sup>42</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39); дело *C v Australia* (С. против Австралии), дело КПЧ № 900/1999.

<sup>43</sup> См., например, дело *Torres v Finland* (Торрес против Финляндии), дело КПЧ № 291/1988; дело *Vuolanne v Finland* (Вуоланне против Финляндии), дело КПЧ № 265/1987. См. также дело *Amuur v France* (сноска 9).

<sup>44</sup> Дело *Vuolanne v Finland*, дело КПЧ № 265/1987, п. 9.6.

<sup>45</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39), п. 9.5; дело *C v Australia* (см. сноску 42), п. 8.3.

<sup>46</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39).

<sup>47</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39), п. 9.3.

<sup>48</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39), п. 9.4.

<sup>49</sup> Дело *A v Australia* (см. сноску 39), п. 9.4.

<sup>50</sup> Дело *C v Australia* (см. сноску 42).

было менее насильственных средств достижения той же цели...». Комитет сослался на установление требований по отчетности, поручительству и другим условиям, которые учитывали бы конкретные обстоятельства соответствующего лица<sup>51</sup>. Поэтому для того, чтобы установить, что задержание и содержание под стражей является необходимым и обоснованным во всех обстоятельствах, необходимо рассмотреть «менее насильственные средства достижения той же цели»<sup>52</sup>. Нормы, выработанные КПЧ, отразили позицию УВКБ ООН: лица, ищущие убежища, не должны задерживаться, и прибегать к задержанию и содержанию под стражей таких лиц необходимо только в исключительных случаях в индивидуальном порядке<sup>53</sup>.

## *2. Другие ограничения свободы передвижения*

33. Пункт 1 статьи 12 МПГПП обязывает участвующие в Пакте государства обеспечить, чтобы «каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства, принадлежало в пределах его территории, право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства»<sup>54</sup>. В этом отношении данный пункт более ограничительный, чем защита от произвольного задержания и содержания под стражей по статье 9, которая применяется ко всем лицам, независимо от их статуса. Таким образом, для того, чтобы понять степень защиты, предоставляемой статьей 12 МПГПП, необходимо сначала изучить вопрос о том, кого следует считать «законно находящимся» на территории участвующего в Пакте государства.

34. Вопрос о том, находится ли иностранец «законно» на территории государства, регулируется внутренним законодательством. Государство может установить ограничения на въезд иностранца на свою территорию, при условии, что они соответствуют международным обязательствам данного государства<sup>55</sup>. КПЧ решил, что иностранец, въехавший в государство нелегально, но урегулировавший свой статус, для целей статьи 12 должен считаться законно находящимся на территории данного государства<sup>56</sup>. Таким образом, лица, признанные беженцами, законно находятся на территории для целей статьи 12 и, следовательно, пользуются предусмотренными ею преимуществами. Как отмечалось выше в разделе А, лицо, зарегистрировавшееся для подачи ходатайства о предоставлении убежища и допущенное к процедуре, следует считать «законно находящимся» на территории соответствующего государства. Хотя КПЧ заявил, что государство может установить ограничения на въезд иностранца, например, относительно передвижения, проживания или трудоустройства<sup>57</sup>, эти условия должны быть обоснованы ссылкой на п. 3 статьи 12: «... если иностранцам разрешено въехать на территорию участвующего в Пакте государства, на них распространяются права, зафиксированные в нем»<sup>58</sup>.

35. Соответствующий материал КПЧ, который подкрепляет изложенный выше анализ, — дело *Celepli v Sweden* (Целепли против Швеции), в котором турецкий гражданин курдского происхождения получил разрешение на пребывание в Швеции, но не получил статус беженца. Впоследствии был выдан приказ о его депортации по подозрению в участии в террористической деятельности. Приказ о высылке, однако, не был исполнен, потому что считалось, что он (и его подозреваемые друзья) может в случае возвращения в Турцию подвергнуться политическому преследованию. Вместо этого шведские власти предписали ограничения и поставили условия, касающиеся его местожительства. КПЧ решил, что упомянутое лицо имело разрешение пребывать в Швеции, хотя и на определенных условиях, и считалось законно находящимся на территории Швеции для целей статьи 12. Швеция обосновала свои ограничения соображениями национальной безопасности согласно п. 3 статьи 12, которые были приняты Комитетом<sup>59</sup>.

<sup>51</sup> Дело *C v Australia* (см. сноску 42), п. 8.2.

<sup>52</sup> Дело *C v Australia* (см. сноску 42), п. 8.2.

<sup>53</sup> Руководство УВКБ ООН по задержанию (см. сноску 2), Руководящие принципы 2 и 3.

<sup>54</sup> Отметим, что согласно статье 13 Всеобщей декларации прав человека, каждый имеет право на свободное передвижение и свободу выбора местожительства в пределах любого государства.

<sup>55</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 по статье 12 «Свобода передвижения», 2 ноября 1999 г. (принято на 1783-м заседании 18 октября 1999 г.), CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, п. 4.

<sup>56</sup> См., например, дело *Celepli v Sweden* (сноска 29), п. 9.2.

<sup>57</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 15 (сноска 26), п. 6.

<sup>58</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 15 (сноска 26), п. 6.

<sup>59</sup> Дело *Celepli v Sweden* (сноска 29), п. 9.2.

36. При этом, однако, п. 1 статьи 12 не дает неограниченное право на свободное передвижение, так как для него могут устанавливаться конкретные ограничения. Все эти ограничения должны быть предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка (ordre public), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других (см. абзацы ниже) и совместимы с признаваемыми в МПГПП другими правами<sup>60</sup>. Любое ограничение не должно «аннулировать принцип свободы передвижения»<sup>61</sup>. Лица имеют право передвигаться с места на место, селиться в выбранных ими местах, какой бы ни была конкретная цель или причина желания переехать или поселиться в конкретном месте<sup>62</sup>. Любые ограничения на передвижение лиц должны быть обоснованы участвующим в МПГПП государством<sup>63</sup> и не должны действовать за той точкой, в которой кончается действие такого обоснования. Таким образом, периодические оценки также необходимы<sup>64</sup>.

#### а. Основания для ограничений

37. Из оснований, которые государства выдвигают для наложения ограничений на свободное передвижение лиц, ищущих убежища, наиболее распространенными являются проверка личности, охрана национальной безопасности, общественного порядка и здоровья населения.

38. Обращение к первоначальному, временному содержанию под стражей с целью проверки личности лиц, ищущих убежища, особенно тех, которые прибывают без документов или по фальшивым документам, принимается УВКБ ООН в его Руководящих принципах как удовлетворяющее критерию «исключительного» основания<sup>65</sup>. Практика некоторых государств показывает, что другие ограничения передвижения (например, обязанность ежедневно отмечаться, освобождение под залог или поручительство) могут быть эффективными в случаях, когда ожидаются результаты проверки личности или когда личность нельзя быстро установить, но при этом данное лицо не считается создающим риск для общества. Задержание и содержание под стражей не всегда является необходимым, как видно из некоторых примеров, приведенных в данном исследовании, и должно оцениваться в индивидуальном порядке.

39. УВКБ ООН в свете событий 11 сентября 2001 года напомнило международному сообществу, что как задержание (содержание под стражей), так и другие ограничения передвижения лиц, ищущих убежища, могут применяться по соображениям национальной безопасности, только «если это необходимо в обстоятельствах, предписанных законом, и с учетом должных процессуальных защитных мер»<sup>66</sup>. Чрезмерно длительное содержание под стражей или иные ограничения могут нарушить международное право.

40. «Общественный порядок» можно определить как сумму правил, которые обеспечивают мирное и эффективное функционирование общества<sup>67</sup>. «*Ordre public*» – французский эквивалент, но это не точный перевод, а, по-видимому, более широкое по охвату понятие, чем понятие «общественный порядок». Не кажется, однако, что эта «дополнительная глубина», которую подразумевает понятие «*ordre public*», как-либо повлияла на результат рассмотрения дел, переданных Комитету по правам

---

<sup>60</sup> Пункт 3 статьи 12 МПГПП.

<sup>61</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 по свободе передвижения (сноска 55), п. 2.

<sup>62</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 по свободе передвижения (сноска 55), п. 5.

<sup>63</sup> См. дело *Ackla v Togo* (Акля против Того), дело КПЧ № 505/1992, п. 10.

<sup>64</sup> С. Beyani, *Human Rights Standards and the Movement of People within States*, (Oxford University Press, 2000), p. 116 [С. Бейани «Стандарты прав человека и передвижение людей внутри государств»]. В ситуациях массового притока «пересмотр ограничений в индивидуальном порядке может действительно быть нереальным, и могут также существовать уважительные причины – расовые, культурные, религиозные, экономические – того, почему альтернативные задержанию меры нельзя применять в любом конкретном контексте; однако условный характер этих заявлений не следует оставлять без внимания».

<sup>65</sup> Проверка личности, охрана национальной безопасности и общественного порядка указаны в Заключении Исполкома № 44 (1986) (см. сноску 2) и Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей (см. сноску 2) как исключительные основания, на которых задержание и содержание под стражей может быть необходимым в отдельных случаях.

<sup>66</sup> «Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection», UNHCR Department of International Protection, November 2001, Section D, para.10. [*Решение проблем безопасности без ущерба для защиты беженцев*], Департамент международной защиты УВКБ ООН, ноябрь 2001 г. Раздел D, п. 10].

<sup>67</sup> Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1985), 7 HRQ 3.

человека по Факультативному протоколу к МПГПП<sup>68</sup>. Уголовное законодательство в большинстве юрисдикций содержит правонарушения против «общественного порядка», которые, как правило, включают пьянство в общественном месте, управление автомобилем в состоянии опьянения, нарушение порядка, нарушение общественного спокойствия, учинение массовых беспорядков, бродяжничество, причинение неудобств, нарушения законодательства об алкогольных напитках, выражение законного протеста без юридических полномочий и т.д. В большинстве случаев эти преступления не наказываются лишением свободы, хотя у полиции может быть некоторая свобода действий для задержания лиц в различных состояниях бродяжничества или опьянения на ограниченный период времени при наличии обвинения и санкции на арест. Их очень часто называют преступлениями с согласия потерпевшего или преступлениями без потерпевшего<sup>69</sup>. В отношении законодательства о предоставлении убежища широко распространенная государственная практика показывает, что наиболее частая причина ограничения свободы передвижения связана с предотвращением побега или с обеспечением явки на процедуры рассмотрения ходатайства. Комитет ООН по правам человека приводит «вероятность побега» и «отсутствие сотрудничества» как факторы, которые в отдельных случаях могут оправдать задержание и содержание под стражей<sup>70</sup>. Тем не менее, эти меры все равно должны применяться только в индивидуальном порядке, после полной оценки вероятности побега, и сочетаться с правом на судебный пересмотр. В частности, ни одна мера не должна произвольно лишать какое-либо лицо свободы и не должна излишне ограничивать право лица на свободу передвижения.

41. Если говорить в более широком масштабе, то массовый приток беженцев оказал особенно дестабилизирующее воздействие на общественный порядок во многих странах, особенно в Африке, Латинской Америке и Азии. В зависимости от обстоятельств такие передвижения могут также оказывать воздействие на национальную безопасность. В ситуациях массового притока применимы защитные меры, связанные с задержанием (содержанием под стражей) и ограничением свободного передвижения<sup>71</sup>. Некоторым странам удалось избежать использования закрытых лагерей<sup>72</sup>, которые означают де-факто содержание под стражей, и сделать такое лишение свободы максимально временным. В 2002 году Исполнительный комитет УВКБ ООН подтвердил принципы сохранения гражданского и гуманитарного характера лагерей для беженцев<sup>73</sup>, в том числе необходимость раннего «выявления, отделения и интернирования» вооруженных элементов, позволяя, таким образом, остальной части беженцев не только жить в мире и безопасности, но и размещаться без жестких ограничений свободы передвижения, будучи уверенными, что они – граждане, которые не представляют угрозы для национальной безопасности. Было признано, что гражданские члены семей вооруженных элементов не должны интернироваться вместе с последними и что дети-солдаты заслуживают «специальной защиты и помощи». Индивидуальная оценка уровня «открытости» в разных лагерях, а также оценка того, может ли использование закрытого лагеря означать содержание под стражей или даже произвольное содержание под стражей в конкретном контексте и в течение длительного периода, однако, выходит за рамки данной работы.

42. Охрана здоровья населения редко приводится как единственная причина содержания под стражей или иного ограничения передвижения лиц, ищущих убежища, или беженцев, хотя в некоторых странах и проводятся медицинские тесты в течение начального «карантинного» периода в ограниченной зоне центра приема, который в других отношениях является открытым (например, в Чешской

<sup>68</sup> См. S. Joseph, J. Schultz and M. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights: Cases, Materials, and Commentary* (Oxford University Press, 2nd ed., 2004), p. 530. [С. Джозеф, Дж. Шульц и М. Кастан «Международный пакт о гражданских и политических правах: дела, материалы и комментарии»].

<sup>69</sup> См. P. McWilliams, 'Patterns and Trends in Public Order Crime: Ain't nobody's business but your own', at <http://faculty.ncwc.edu/toconnor/201/2011ect17.htm>, accessed April 2005 [П. Макуильямс «Направления и тенденции в преступлениях против общественного порядка: это только твоё дело»]; L. Siegel, *Criminology: Theories, Patterns & Typologies* (Wadsworth/Thomson Learning, Belmont, California, 2004) [Л. Сигель «Криминология: теории, тенденции и типологии»].

<sup>70</sup> Дело A v Australia (см. сноску 39), п. 9.4.

<sup>71</sup> Заключение Исполкома № 65 (XLII) – 1991, п. (с), который призывает государства «активизировать усилия по защите прав беженцев... во избежание излишнего и жесткого урезания свободы их передвижения». Любые ограничения при массовом притоке должны обосновываться интересами общественного порядка и здоровья населения: см. Заключение Исполкома № 22 (XXII) – 1981 о защите лиц, ищущих убежища, в ситуациях масштабного притока, раздел II.B, п. 2(a).

<sup>72</sup> Например, политика Уганды по использованию более открытых зон поселения в противовес закрытым лагерям или открытым лагерям для беженцев в *zones d'accueil [зонах приема (фр.) – примеч. перев.]* в Кот-д'Ивуаре (см. Глобальный доклад УВКБ ООН за 2002 год).

<sup>73</sup> Заключение Исполкома № 94 (LIII) – 2002 о гражданском и гуманитарном характере убежища.

Республике, Бельгии, Дании и Венгрии<sup>74</sup>), или во время содержания под стражей. Это обычно тот период, в течение которого проводится проверка личности и проверка на предмет безопасности. Содержание в медицинском учреждении осуществляется с учетом тех же самых правовых требований, что и другие формы содержания под стражей по международному праву<sup>75</sup>.

43. С 1990 года политика УВКБ ООН направлена на противодействие обязательному ВИЧ-тестированию/скринингу лиц, ищущих убежища, и беженцев, равно как и на противодействие любого рода ограничениям на основании фактического или потенциального ВИЧ-статуса лиц. Сюда относятся и любое ограничение свободы передвижения<sup>76</sup>. Специальные органы ООН заявили в 1997 году: «Какой-либо связанной со здоровьем населения причины для ограничения свободы передвижения или выбора места жительства на основании ВИЧ-статуса нет». К тому же, интересы здоровья населения наилучшим образом обеспечивает «интеграция людей с ВИЧ/СПИДом в сообщества»<sup>77</sup>.

44. УВКБ ООН, однако, все же одобряет скрининг и изоляцию лиц с серьезными инфекционными заболеваниями, такими как активная форма туберкулеза, которая может передаваться через случайные контакты и тесную близость в течение определенного периода – например, в коммунальном центре приема лиц, ищущих убежища<sup>78</sup>. Помимо начального скрининга, если лицо, ищущее убежища, с тяжелым инфекционным заболеванием нуждается в помещении в медицинское учреждение на определенный срок для лечения, следует приложить все усилия для перевода этого лица в больницу или частное помещение, где условия такого карантина могут быть максимально удобными и благоприятными для ухода за этим лицом.

#### b. Общие правовые требования

45. Ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны быть уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат<sup>79</sup>. Ограничения должны не только служить достижению одной из разрешенных целей; они также должны являться необходимыми для их защиты<sup>80</sup>. Более того, государства обязаны обеспечивать, чтобы любые процедуры, связанные с осуществлением или ограничением этих прав, осуществлялись в кратчайшие сроки и чтобы приводились причины, оправдывающие применение ограничительных мер<sup>81</sup>. Далее, применение ограничений, допустимых по п. 3 статьи 12, должно согласовываться с другими правами, гарантируемыми Пактом, и с основополагающими принципами равенства и недискриминации. «Так, ограничения прав, закреплённых в пунктах 1 и 2 статьи 12, посредством проведения любых

<sup>74</sup> В Венгрии УВКБ ООН рекомендовало сократить объем медицинского скрининга таким образом, чтобы приблизиться к уровням других европейских принимающих стран и благодаря этому сократить период содержания лиц, ищущих убежища, в карантине после прибытия.

<sup>75</sup> Согласно ЕКПЧ, сначала нужно было бы определить, что такое помещение фактически равнозначно лишению свободы: см. дело *Nielsen v Denmark* (Нильсен против Дании) (1988), по которому было решено, что помещение двенадцатилетнего мальчика матерью в психиатрическую клинику не имело такого же «характера или степени», как другие случаи лишения свободы. Суд решил, что ограничения, наложенные на ребенка, были не более чем нормальными требованиями для ухода за ребенком такого возраста, проходящего лечение в больнице.

<sup>76</sup> УВКПЧ и Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДу, «ВИЧ/СПИД и права человека: международные Руководящие принципы», HR/PUB/98/1 (1998) (далее – «ВИЧ/СПИД и права человека: международные Руководящие принципы»). См., в частности, комментарии относительно прав №7 и №9.

<sup>77</sup> ВИЧ/СПИД и права человека: международные Руководящие принципы (см. сноску 76). Исследования в Великобритании, к примеру, показали, что из 41470 лиц, ищущих убежища, отобранных и согласившихся пройти скрининг в аэропорту «Хитроу» в 1995-1999 гг., у 24 была обнаружена инфекционная форма туберкулеза, и лишь два лица скрылись, прежде чем были проведены дальнейшие расследования. См., например, Callister et al. in *Thorax* 57, 2002, pp.152-6. Quoted in R. Coker, Migration, Public Health and Compulsory Screening for TB and HIV, *Asylum and Migration Working Paper No. 1*, Institute for Public Policy Research, London, 20 November 2003. [Каллистер и др., в *Thorax* 57, 2002, с. 152-6. Цитируется у Р. Коукера «Миграция, здоровье населения и обязательный скрининг на ТБ и ВИЧ», рабочий доклад по убежищу и миграции № 1, Институт исследований государственной политики, Лондон, 20 ноября 2003 г.]. В обзоре медицинских исследований, приведенном Коукером, был сделан вывод о том, что, несмотря на долгую историческую традицию, «доказательная база в поддержку применения задержания как средства из инструментария здравоохранения ограничена».

<sup>78</sup> В случае туберкулеза изоляция должна быть необходима только на несколько недель, если больной соблюдает режим лечения.

<sup>79</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 (сноска 55), п. 14.

<sup>80</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 (сноска 55), п. 14.

<sup>81</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 (сноска 55), п. 15.

различий, например, по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного статуса, рождения или другого статуса, представляло бы собой явное нарушение Пакта<sup>82</sup>». Там, где такие ограничения налагаются только на лиц, ищущих убежища, или на лиц, ищущих убежища, из конкретной страны или конкретного региона либо там, где законодательство имеет такой результат, их совместимость с п. 3 статьи 12 и статьей 2 МПГПП ставится под вопрос. Чтобы обеспечить соответствие упомянутым положениям МПГПП, оценку для обоснования конкретных ограничений следует проводить в индивидуальном, а не в групповом порядке<sup>83</sup>.

## **С. Региональное право по вопросам беженцев и региональные правовые акты в области прав человека**

### *1. Задержание (содержание под стражей)*

46. Региональные документы в области прав человека содержат запреты на незаконное и произвольное задержание и содержание под стражей, аналогичные изложенным выше<sup>84</sup>. Хотя все они дают гарантию против незаконного или произвольного задержания и содержания под стражей, в Европейской конвенции о правах человека прямо перечислены ситуации, в которых задержание и содержание под стражей может быть оправданным<sup>85</sup>. Можно, следовательно, предполагать, что любые попытки задержания и содержания под стражей вне этих ситуаций в пределах государств-участников Конвенции не допускаются. Европейский суд, как правило, определяет, придерживается ли государство статьи 5, в два этапа. Во-первых, устанавливается, имело ли место лишение свободы. Если да, то определяется, было ли оно оправдано по одному из перечисленных пунктов и в соответствии с процедурой, предписанной законом.

47. Вопрос о том, имело ли место лишение свободы, рассматривался Европейским судом по правам человека в отношении лиц, ищущих убежища. Суд постановил, что содержание в аэропорту «с соблюдением соответствующих мер предосторожности для данных лиц является приемлемым только для того, чтобы позволить государствам предотвращать незаконную иммиграцию, придерживаясь при этом своих международных обязательств», в частности, по Конвенции 1951 года и ЕКПЧ<sup>86</sup>. Суд заявил также, что «законное желание государств предотвращать учащающиеся попытки обойти иммиграционные ограничения не должно лишать лиц, ищущих убежища, защиты, предусмотренной этими конвенциями»<sup>87</sup>. Кроме того, Суд постановил, что «такое содержание не должно продлеваться на чрезмерно длительные сроки, иначе возникнет риск превращения простого ограничения свободы... в лишение свободы. В этой связи следует учитывать тот факт, что данная мера применима не к тем лицам,

<sup>82</sup> Замечание общего порядка КПЧ № 27 (сноска 55), п. 18.

<sup>83</sup> См., например, по аналогии дело *Lovelace v Canada* (Лавлейс против Канады), дело КПЧ № 24/1977, в котором было решено, что «ограничения внутренней свободы передвижения, связанные с защитой конкретных меньшинств, должны быть обоснованными и объективными, но прежде всего – не дискриминационными. В частности, представителей меньшинства нельзя лишать права покинуть их резервацию и возвращаться в нее» (пп. 15-19). См. также рекомендацию (f) о том, что альтернативные меры, не связанные с лишением свободы, следует применять так, чтобы они не влекли за собой дискриминацию (доклад Специального докладчика по трудящимся-мигрантам Габриэлы Родригес Писарро, представленный в соответствии с Резолюцией 2002/62 Комиссии по правам человека, E/CN.4/2003/85, 30 декабря 2002 г.). См. также Замечание общего порядка Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации № 30 «Дискриминация неграждан» от 1 октября 2004 г., в которой Комитет заявил, что «дифференцированное обращение на основании гражданства или иммиграционного статуса представляет собой дискриминацию, если критерии такой дифференциации, рассматриваемые в свете целей и задач Конвенции [о ликвидации всех форм расовой дискриминации], не применяются в соответствии с легитимной целью и не являются соразмерными достижению этой цели» (п. 4).

<sup>84</sup> См. статью 5 ЕКПЧ; статью 7 Американской конвенции о правах человека 1969 года, принятой Межамериканской специализированной конференцией по правам человека 22 ноября 1969 г. в Сан-Хосе (Коста-Рика); статью 6 Африканской хартии прав человека и народов 1981 года, принятой 27 июня 1981 г., 21 ILM 58 (1982).

<sup>85</sup> В статье 5 ЕКПЧ приведен исчерпывающий список ситуаций, в которых может применяться задержание или заключение под стражу: после осуждения компетентным судом; за неисполнение законного решения с целью исполнения обязательства; для того, чтобы лицо, подозреваемое в совершении преступления, предстало перед компетентным судом; заключение под стражу несовершеннолетнего лица на основании законного постановления для воспитательного надзора или для того, чтобы оно предстало перед компетентным судом; с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний, а также законное заключение под стражу душевнобольных, алкоголиков, наркоманов или бродяг; с целью предотвращения незаконного въезда лица в страну либо относительно лица, против которого предпринимаются меры по его высылке или выдаче.

<sup>86</sup> Дело *Amuur v France* (см. сноску 9), п. 43.

<sup>87</sup> Дело *Amuur v France* (см. сноску 9), п. 43

которые совершили уголовные преступления, а к тем иностранцам, которые, часто опасаясь за свою жизнь, бежали из своей собственной страны»<sup>88</sup>. Поэтому Суд счел неуместным ссылку Франции на зону ожидания в аэропорту как на «международную зону» и то, что по французским законам заявители еще не въехали на территорию Франции; статья 5 все равно действовала. Кроме того, Суд решил, что одно лишь то, что они могли вернуться в Сирию, транзитную страну, не мешало сделать вывод об ограничении свободы. Суд заявил, что «эта возможность становится теоретической, если ни одна другая страна, предлагающая защиту, сравнимую с защитой, которую они рассчитывают получить в стране, где они просят убежища, не склонна или не готова принять их»<sup>89</sup>.

## *2. Другие ограничения свободы передвижения*

48. Ряд региональных норм определяет, что именно может быть допустимым ограничением свободы передвижения, предусмотренным в качестве альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры. Статья 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ, подписанного в 1963 году, предоставляет право на свободное передвижение, весьма похожее на право, зафиксированное в МПГПП. Кроме оснований, перечисленных в пункте 3 статьи 12 МПГПП, в пункте 3 статьи 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ содержится прямое упоминание государственной безопасности и предотвращения преступности. Любые ограничения также должны быть «оправдываемыми общественными интересами в демократическом обществе». Как и статья 12 МПГПП, статья 2 Протокола № 4 также ограничена лицами, «законно находящимися» на территории государства-участника.

49. Соответствующее законодательство Европейского Союза, основанное на пункте 1 статьи 63 Договора о Европейском Союзе<sup>90</sup>, также применимо к государствам-членам ЕС. Пункт 1 статьи 7 Директивы Совета Министров ЕС 2003/9/ЕС, устанавливающей минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища, в государствах-членах ЕС<sup>91</sup>, позволяет государствам-членам ЕС ограничивать свободу передвижения всех лиц, ищущих убежища, «назначенным районом», однако такой район «не должен влиять на неотъемлемую сферу частной жизни...», и это ограничение не должно препятствовать использованию других преимуществ упомянутой директивы. Данная директива также позволяет «государствам-членам ЕС принимать решения о проживании лиц, ищущих убежища, исходя из государственных интересов, соображений общественного порядка или, когда необходимо, для быстрой обработки и эффективного отслеживания заявлений этих лиц»<sup>92</sup>. Верховный Комиссар ООН по делам беженцев выразил обеспокоенность тем, что данное положение допускает «широкие пределы толкования» и отметил, что в местах, куда передвижение заявителей ограничено, должны быть специальные услуги для беженцев: правовая помощь, и, по возможности, национальная или этническая община лиц, ищущих убежища<sup>93</sup>.

50. Вышеупомянутая директива ЕС также позволяет государствам-членам ЕС обуславливать материальные условия приема «фактическим проживанием заявителей в конкретном месте»<sup>94</sup> и требует, чтобы все лица, ищущие убежища в пределах ЕС, уведомляли национальные власти принимающей их страны о своем текущем адресе и обо всех его изменениях «как можно скорее»<sup>95</sup>. Пункт 5 статьи 7 этой директивы устанавливает также, что лица, ищущие убежища, могут испрашивать разрешения на временные поездки за пределы района, которым ограничены их передвижения, по личным причинам, состоянию здоровья или семейным обстоятельствам, а также с целью подготовки своего заявления. Для посещения органов власти или суда испрашивать такое разрешение не нужно. Решения по таким запросам «принимаются в индивидуальном порядке, объективно и непредвзято, и в случае отрицательного ответа должны быть указаны его причины». Все государства-члены ЕС, кроме

<sup>88</sup> Дело *Amuur v France* (см. сноску 9), п. 43

<sup>89</sup> Дело *Amuur v France* (см. сноску 9), п. 48

<sup>90</sup> Договор о Европейском Союзе (консолидированный вариант), Амстердам, 2 октября 1997 г.

<sup>91</sup> Официальный вестник Европейского Союза L 31/20, 6 февраля 2003 г. На содержание этой директивы сильно повлияли британская и немецкая системы приема, которые включают схемы принудительного рассредоточения всех лиц, ищущих убежища, хотя во многих государствах-членах Европейского Союза такие схемы не используются.

<sup>92</sup> Пункт 2 статьи 7.

<sup>93</sup> «Аннотированные комментарии УВКБ ООН к Директиве Совета 2003/9/ЕС от 27 января 2003 года, устанавливающей минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища».

<sup>94</sup> Пункт 4 статьи 7.

<sup>95</sup> Пункт 6 статьи 7.

Ирландии и Дании, должны привести свое национальное законодательство и практику в соответствие с этой Директивой до 6 февраля 2005 года<sup>96</sup>.

51. Пункт 1 статьи 22 Американской конвенции о правах человека 1969 года<sup>97</sup> гласит: «Каждый человек, законно находящийся на территории государства-участника, имеет право на передвижение по его территории и на местожительство на ней в соответствии с положениями законодательства». Это право следует толковать с учетом п. 2 статьи 32 этой Конвенции, который устанавливает, что «права каждого лица ограничены правами других лиц, благополучием всех и справедливыми требованиями общего благосостояния в демократическом обществе». Опять-таки, следует отметить, что это право поднимает вопросы касательно «законности» пребывания лица на территории государства.

52. Каракасская конвенция о территориальном убежище 1954 года<sup>98</sup> также содержит нормы, относящиеся к ограничениям передвижения и проживания беженцев, которые могут применяться по причинам, очень похожим на основания для выдачи приказа о задержании и содержании под стражей. Эта Конвенция касается всех беженцев, в том числе и тех, которые въезжают «тайно или незаконно»<sup>99</sup>. Статья 9 этой Конвенции гласит:

«По запросу заинтересованного государства государство, предоставившее лицу статус беженца или убежище, принимает меры для наблюдения за теми политическими беженцами или лицами, получившими убежище, которые являются известными лидерами подрывного движения, а также за теми, в отношении кого есть доказательства их желания вступить в это движение, или для интернирования таких лиц на обоснованное расстояние от своей границы...».

53. Эти требования в высшей степени индивидуализированы<sup>100</sup>. Мексика сделала оговорку к статье 9, а Гватемала уточнила, что она понимает «интернирование» как «просто размещение на некотором расстоянии от границы». На практике более значительные количества беженцев, чем было предусмотрено в 1954 году, имели намерение часто использовать лагеря и поселения, и Межамериканская комиссия пожаловалась, что региональные правовые акты не полностью регулируют такие условия<sup>101</sup>.

54. Пункт 1 статьи 12 Африканской хартии прав человека и народов 1982 года<sup>102</sup> предоставляет каждому право свободно перемещаться и селиться в пределах государства «при условии соблюдения закона». Пункт 6 статьи 11 Конвенции ОАЕ по отдельным вопросам проблем беженцев 1969 года<sup>103</sup> предусматривает, что по причинам безопасности страны убежища должны, насколько возможно, селить беженцев на достаточном расстоянии от границы страны их происхождения. Тот принцип, что размещение лиц, ищущих убежища, должно определяться их безопасностью и благополучием, повторяется в нескольких Заключениях Исполнительного комитета УВКБ ООН (например, № 22 1981 года) и в Картахенской декларации 1984 года<sup>104</sup>. Поэтому то, что многие государства приводят соображения национальной безопасности и другие мотивы, касающиеся государственных интересов, для оправдания ограничений на проживание беженцев рядом с границами или в отдаленных сельских районах, выглядит противоречием.

#### **D. Согласованность с другими правами**

<sup>96</sup> Этот срок в равной степени действует для новых членов ЕС.

<sup>97</sup> Пакт Сан-Хосе (Коста-Рика), 1969, 9 ILM 673, вступил в силу в 1978 году.

<sup>98</sup> Организация американских государств, 29 марта 1954 г.

<sup>99</sup> Статья 5 Каракасской конвенции о территориальном убежище 1954 года.

<sup>100</sup> Проф. Граль-Мэдсен подчеркнул тот факт, что в латиноамериканских договорах, которые содержат ограничения на местожительство в целях предотвращения подрывной деятельности против стран происхождения (принцип так называемого «безопасного размещения»), эти ограничения считаются применимыми только в отдельных случаях, если есть четкое доказательство участия в подрывной деятельности. См. A. Grahl-Madsen, 'Political Rights and Freedoms of Refugees' in Melander and Nobel (eds.), *African Refugees and the Law*, (Uppsala, 1978), p.48 [А. Граль-Мэдсен «Политические права и свободы беженцев» // «Африканские беженцы и закон»].

<sup>101</sup> С. Beyani, см. сноску 64, с. 125.

<sup>102</sup> 21 ILM 59, 1982, вступила в силу в 1986 г.

<sup>103</sup> 1001 UNTS 14691, 1969, вступила в силу 20 июня 1974 г.

<sup>104</sup> Опубликована УВКБ ООН, отражает выводы Коллоквиума по теме «Международная защита беженцев в Центральной Америке, Мексике и Панаме». Вступила в силу 22 ноября 1984 г.

55. Упомянутые выше статьи 9 и 12 МПГПП – основные положения, регламентирующие права лица в отношении права на свободу и на свободное передвижение по международным правовым актам в области прав человека. Существуют, однако, и другие права, которые прямо или косвенно касаются обращения с задержанными или лицами, подпадающими под другие формы ограничения передвижения. Главные среди них установлены в таких статьях МПГПП, как статья 2 (отсутствие дискриминации), статья 7 (полный запрет пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания), статья 10 (все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение человеческого достоинства), статьи 17 и 23 (право на неприкосновенность личной жизни и на семейную жизнь)<sup>105</sup>. Что касается детей, то разлучение их с родителями нарушает целый ряд положений Конвенции о правах ребенка<sup>106</sup>. Кроме того, следует упомянуть право на сохранение здоровья и право на достаточный жизненный уровень, закреплённые в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года<sup>107</sup>.

56. Наряду с тем, что все формы содержания под стражей или ограничений передвижения должны соответствовать нормам, изложенным выше, статья 2 МПГПП дополнительно запрещает дискриминацию в осуществлении прав по данному Пакту. Следовательно, государства не могут задерживать или ограничивать передвижение отдельных групп беженцев на основании, например, их расы, этнической принадлежности или страны происхождения. Этот принцип отвечает общему требованию о том, что любое ограничение должно оцениваться в индивидуальном порядке на постоянной основе.

57. Комитет по правам человека решил, что содержание под стражей лица, ищущего убежища, у которого развивается психиатрическое заболевание в результате длительного иммиграционного содержания под стражей, если при этом государство не принимает необходимых мер для улучшения психического состояния жалобщика, является нарушением статьи 7 МПГПП<sup>108</sup>. Отказ от предоставления лечения, несомненно, подпадает под защиту статьи 7, как самостоятельно, так и в сочетании с другими факторами<sup>109</sup>, или как минимум нарушает статью 10 в отношении права на гуманное обращение. Согласно выводам Комитета, плохие условия содержания под стражей, как то: плохое санитарное состояние помещений, отсутствие постельных принадлежностей, холодные полы и (или) переполненность помещения, вызывают нарушения статьи 7, обычно в сочетании с некоторой формой физического насилия<sup>110</sup> или, как вариант, отдельно или вместе в соответствии со статьей 10<sup>111</sup>.

<sup>105</sup> О праве на семейную жизнь и лицах, ищущих убежища см. K. Jastram and K. Newland, 'Family Unity and Refugee Protection', in E. Feller, V. Turk and F. Nicholson (eds.), *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection* (Cambridge University Press, 2003) 555 [К. Джастрэм и К. Ньюленд «Единство семьи и защита беженцев» // «Защита беженцев в международном праве: глобальные консультации УВКБ ООН по международной защите» / Под ред. Феллера, Терка и Николсона]; A. Edwards, 'Human Rights, Refugees, and the Right "To Enjoy" Asylum' (2005) 17 Int'l J. Ref. L. 1-38 [А. Эдвардс «Права человека, беженцы и право «пользоваться» убежищем»] (предварительный доступ).

<sup>106</sup> См., например, п. 2 ст. 2; п. 1 ст. 3; ст. 5; ст. 9; п. 2 ст. 12; ст. 16; п. 1 ст. 20; ст. 22, 25 и 37.

<sup>107</sup> Резолюция 2200А (XXI) ГА ООН, 16 декабря 1966 г.; вступила в силу 3 января 1976 г. Статьи 12 и 11 КПП, соответственно.

<sup>108</sup> C v. Australia, above footnote 42.

<sup>109</sup> См., например, дело Williams v. Jamaica (Уильямс против Ямайки), дело КПП № 609/1995 (необеспечение лечения для устранения серьезного ухудшения психического состояния заключенного в камере смертников явилось унижающим достоинство обращением); дело Linton v. Jamaica (Линтон против Ямайки), дело КПП № 255/1987; дело Hylton v. Jamaica (Хилтон против Ямайки), дело КПП № 407/1990; дело Deidrick v. Jamaica (Дейдрик против Ямайки), дело КПП № 619/1995 (неоказание медицинской помощи в сочетании с насилием).

<sup>110</sup> См., например, дело Hiber Conteris v. Uruguay (Хибер Контерис против Уругвая), дело КПП № 139/1983, в котором истца в течение десять дней подвешивали за запястья, подвергали ожогам и держали под водой. Последующее содержание в одиночном заключении, всего нескольких минут физических упражнений в день, содержание в самой холодной части тюрьмы, перевод с этажа на этаж для усиления чувства недоверия также были признаны нарушениями статьи 7 как «жестокости и временами унижающие достоинство условиями содержания под стражей...». См. также дело Deidrick v. Jamaica (сноска 109).

<sup>111</sup> См., например, дело Ramon B. Martinez Portorreal v. Dominican Republic (Рамон Б. Мартинес Портореаль против Доминиканской Республики), дело КПП № 188/1984, в котором истца содержали в камере площадью 20x5 м еще с 125 заключенными в переполненных, жарких и грязных условиях. Вследствие отсутствия места некоторым заключенным приходилось сидеть на экскрементах. Истца содержали там в течение пятидесяти часов, причем в первый день ему не давали ни пищи, ни воды. См. также дело Victor Francis v. Jamaica (Виктор Френсис против Ямайки), дело КПП № 320/1988, в котором были признаны нарушения статьи 7 (унижающее достоинство обращение) и п. 1 статьи 10. В этом случае ведра с мочой задержанных опорожнялись им на головы, пищу и воду бросали на пол, а матрац из камеры убрали. Похожие действия были признаны унижающим достоинство обращением Европейской Комиссией и Европейским судом: см. дело Hurtado v. Switzerland (Хуртадо против Швейцарии), А 280-А (1994) Com. Rel. F. Sett before Court, в котором заявитель испражнился в брюки из-за шока, вызванного использованием при аресте оглушающей гранаты. Он не смог поменять одежду до следующего дня и после

Некоторые жалобщики также заявляли, что разлучение с членами семьи в ожидании высылки или после нее является нарушением статьи 7 МПГПП. Хотя КПП полностью не исключил этого, кажется более вероятным рассматривать данный случай по статье 10<sup>112</sup>. Вероятно, можно было бы использовать аналогичные аргументы для утверждения о том, что разлучение с членами семьи в течение длительных периодов содержания под стражей может быть некоторой формой жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, а не только нарушением статей 17 и (или) 23, хотя это, насколько автору известно, не проверялось. Опять-таки, следует заметить, что альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры, предполагающие ограничения свободы передвижения, должны соотноситься с этими другими нормами в области прав человека так же полно, как и любое лишение свободы.

## **Е. Специальные меры правовой защиты детей**

58. Лица, не достигшие возраста восемнадцати лет, пользуются выгодами вышеизложенных прав, которые действуют для взрослых, и имеют право пользоваться этими правами. Кроме того, международными правовыми актами в области прав человека введен ряд прав специально для детей, которые учитывают особую их уязвимость. В частности, первоочередное внимание всегда уделяется «как можно лучшему обеспечению интересов ребенка»<sup>113</sup>. Это означает, что даже в тех случаях, когда действуют описанные выше условия для ограничения прав ребенка, следует задать вопрос о том, служит ли ограничение данного права (прав) как можно лучшему обеспечению интересов ребенка. Что касается задержания и содержания под стражей детей, в Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей установлено, что «несовершеннолетние лица, ищущие убежища, не должны подвергаться задержанию и содержанию под стражей».

59. Что касается лишения свободы, то Конвенция о правах ребенка 1989 года (КПР)<sup>114</sup> гласит, что лишение детей свободы может применяться только в качестве «крайней меры» и на как можно более короткий период времени<sup>115</sup>. Это требует, чтобы перед окончательным решением о полном лишении свободы были изучены все возможные альтернативные меры, в том числе безусловное освобождение. В случаях, когда ребенок лишен свободы, он имеет право на немедленный доступ к правовой и другой соответствующей помощи, право оспаривать законность лишения свободы перед судом или иным компетентным, независимым и беспристрастным органом, а также право на неотложное принятие ими решений<sup>116</sup>. Сфера действия этих положений не ограничена несовершеннолетними, оказавшимися без сопровождения или разлученными с семьей, а охватывает всех детей.

60. Сложные вопросы возникают там, где принимается решение о задержании и содержании под стражей одного или обоих родителей ребенка. Как и во всех случаях, касающихся детей, первостепенное значение имеет как можно лучшее обеспечение их интересов. Можно поспорить, что решения о задержании и содержании под стражей взрослых лиц, ищущих убежища, которые прибывают с детьми, следует принимать только в исключительных обстоятельствах, поскольку должны уравниваться последствия для других прав, в том числе для прав их детей. Любое решение о разлучении ребенка с родителями против его воли должно предполагать возможность судебного пересмотра<sup>117</sup>. Любой судебный пересмотр должен быть эффективным, то есть суд должен иметь полномочия на вынесение решения об освобождении или воссоединении. Кроме того, любой ребенок, отданный на попечение с

---

того, как его перевозили из одного здания в другое и допрашивали. Комиссия объявила это унижающим достоинство обращением. Другие дела см. в D.J. Harris, M. O'Boyle and C. Warbrick (сноска 30 выше), с. 83-84.

<sup>112</sup> См., например, дело Francesco Madaffer et al. v. Australia (Франческо Мадафери и другие против Австралии), дело КПР № 1001/2001, предметом которого было разлучение с семьей в ожидании высылки, что вызвало психологические и финансовые проблемы. КПП нашел нарушение п. 1 статьи 10, но не прибегнул к статье 7. См. также дело Charles E. Stewart v. Canada (Чарльз Е. Стюарт против Канады), дело КПР № 538/1993, где жалобщик утверждал, что приведение в исполнение приказа о депортации, результатом которого стало долговременное разлучение лица с его семьей и (или) близкими родственниками и изгнание из единственной страны, которую он знает и в которой вырос, является жестоким, бесчеловечным и унижающим достоинство обращением. КПП объявил этот иск неприемлемым ввиду отсутствия его обоснования.

<sup>113</sup> Статья 3 КПР.

<sup>114</sup> На данный момент только два государства не присоединились к КПР – США и Сомали.

<sup>115</sup> Пункт b статьи 37 КПР.

<sup>116</sup> Пункт d статьи 37 КПР.

<sup>117</sup> Пункт 1 статьи 9 КПР.

целью ухода, имеет право на периодическую оценку предоставленного ему лечения и всех иных обстоятельств, связанных с таким попечением<sup>118</sup>.

61. Кроме того, п. 2 статьи 22 КПП требует, чтобы разлученные с семьей дети, ищущие убежища, пользовались всеми мерами защиты, предусмотренными в КПП для детей, лишенных семейного окружения. Если ребенок временно или постоянно лишен семейного окружения или в своих собственных интересах не может оставаться в таком окружении, он имеет право на особую защиту и помощь<sup>119</sup>.

62. Проблемы защиты, связанные с вопросом торговли детьми, затрагиваются во многих частях этого исследования. В частности, в КПП есть ряд положений, которые требуют от государств принятия всех необходимых законодательных, административных, социальных и просветительских мер с целью защиты детей от всех форм насилия и эксплуатации<sup>120</sup>.

#### **Г. Аналогичные нормы для мер, не связанных с лишением свободы, в сфере уголовного правосудия**

63. Многие обязательные для соблюдения нормы в области прав человека отражены в содержании Минимальных стандартных правил ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением («Токийские правила»)<sup>121</sup>, которые являются наиболее полным изложением принципов, относящихся к мерам, не связанным с лишением свободы, в сфере уголовного правосудия. На данный момент эквивалентного набора правил касательно альтернативных мер в сфере иммиграции или убежища нет, хотя Токийские правила – инструктивные по аналогии. Это, однако, не должно скрывать тот факт, что очень немногие содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, совершили какие-либо другие преступления, кроме нарушений национального иммиграционного законодательства. Санкции, налагаемые на лиц, ищущих убежища, за такие нарушения могут противоречить статье 31 Конвенции 1951 года.

64. Пункт 3.6 Токийских правил гласит, что лицо, против которого применена мера, не связанная с лишением свободы, имеет право подать запрос или жалобу относительно этой меры. Правила 3.9–3.12 требуют, чтобы надзор не осуществлялся так, чтобы он причинял беспокойство объекту меры, не связанной с лишением свободы, угрожал его достоинству или посягал на личную жизнь его самого или его семьи. Методы надзора, при которых правонарушители рассматриваются исключительно как объекты контроля, применяться не должны. Технику наблюдения нельзя использовать без ведома лица, а для осуществления наблюдения не следует привлекать третьи стороны, кроме надлежащим образом уполномоченных добровольцев<sup>122</sup>.

65. Часть 7 Токийских правил относится к «докладам о социальном обеспечении», которые составляются на отдельных правонарушителей и содержат информацию о правонарушениях, совершенных данным лицом, и о его нынешних правонарушениях, чтобы в каждом конкретном случае можно было рассмотреть уместность альтернативной меры<sup>123</sup>. Пункт 10.3 гласит, что не только

---

<sup>118</sup> Статья 25 КПП.

<sup>119</sup> Пункт 1 статьи 20 КПП.

<sup>120</sup> Статья 19 КПП. См. также статьи 11, 32, 33, 34, 35 и 36 КПП. См. также Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, от 25 мая 2000 г., вступивший в силу 18 января 2002 г.

<sup>121</sup> Токийские правила (принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 45/110 от 14 декабря 1990 года – A/RES/45/110) – результат глобальной дискуссии и обмена опытом во исполнение Раздела XI Резолюции Экономического и Социального Совета 1986/10. Общеизвестно, учитывая индивидуальный и социальный ущерб, причиняемый тюремным заключением, что содержание под стражей до суда следует применять только в крайнем случае, когда существует опасность побега обвиняемого, вмешательства в отправлении правосудия или совершения серьезного преступления. Что касается лиц, ищущих убежища, то отрицательные последствия содержания под стражей могут накладываться на последствия произвольного задержания и (или) пыток, которые, возможно, имели место в стране происхождения.

<sup>122</sup> Комментарий к Минимальным стандартным правилам ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением («Токийским правилам»), документ ООН ST/CSDHA/22, 1993, с. 13.

<sup>123</sup> На данный момент национальные органы власти крайне редко дают конкретные доказательства вероятности побега конкретного лица, ищущего убежища, и многие из альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, изучаемые в данном исследовании, предполагают гораздо более сильный акцент на рассмотрение таких доказательств в индивидуальном порядке.

задержание (содержание под стражей), но и «порядок надзора... следует периодически пересматривать и при необходимости корректировать». В комментарии к этому правилу добавлено, что важным элементом являются личные взаимоотношения между лицом, осуществляющим надзор, и правонарушителем. Надзор описывается как «высококвалифицированная работа», сочетающая в себе функцию контроля и функцию социального обеспечения. «Задача по надзору может частично делегироваться или поручаться по договору общественным группам или добровольцам», а полномочия по закону остаются за органами государственной власти.

66. Пункт 12.3 Токийских правил относится к качеству информации, предоставляемой лицу, который является объектом меры, не связанной с тюремным заключением. Отмечается, что четко разъясненные обязательства быстрее будут выполнены. Пункт 14.3 гласит: «Если мера, не связанная с тюремным заключением, окажется неэффективной, то это не должно автоматически приводить к применению меры, связанной с тюремным заключением». В комментариях говорится, что мелкое правонарушение может быть урегулировано хорошим надзирателем и что следует учитывать такие факторы, как то: имеет ли место несоблюдение правил на раннем этапе или же после некоторого периода времени, в котором правонарушитель полностью соблюдал правила. Следует также принимать во внимание факторы, находящиеся вне контроля правонарушителя.

67. Пункт 15.1 включает заявление о добросовестной практике в отношении мер, альтернативных тюремному заключению в сфере уголовного правосудия, в частности: «Политика набора персонала должна учитывать национальную политику квотного набора и отражать разнообразие правонарушителей, подлежащих надзору». Правило 17 поощряет участие общественности в осуществлении мер, альтернативных задержанию; кроме того, отмечается, что одним из ресурсов могут быть «этнические организации». В правиле 19 аналогичным образом описывается роль добровольцев, которые рассматриваются как работающие от имени государства и поэтому нуждающиеся в подготовке, общественном признании и возмещении понесенных ими расходов. Пункт 18.1 предполагает, что правительство должно позитивно смотреть на вопрос финансирования неправительственных механизмов обеспечения освобождения содержащихся под стражей лиц. Правило 20 поощряет исследования и экспериментальные проекты в данной области, а правило 21 подчеркивает важность оценки. Все эти соображения в равной, если не в большей, степени относятся к поиску альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер для лиц, ищущих убежища.

## **Г. Выводы**

68. Региональные и международные нормы в совокупности предоставляют ряд мер защиты в отношении как задержания и содержания под стражей, так и менее серьезных форм ограничений свободы передвижения лиц, ищущих убежища, и беженцев, причем многие из последних используются как альтернативные задержанию и содержанию под стражей.

69. Условия, в которых международное право допускает применение задержания и содержания под стражей, изложены в статье 9 МПГПП. Это положение запрещает произвольное задержание и содержание под стражей. Оно действует для всех лиц независимо от их статуса. Жесткие ограничения свободы передвижения, равнозначные лишению свободы, могут подпадать под действие статьи 9. Чтобы задержание и содержание под стражей не нарушало это положение, оно должно:

- а) быть санкционировано законом;
- б) быть обоснованным и необходимым во всех обстоятельствах (в том числе быть соразмерным и недискриминационным);
- с) подлежать периодическому пересмотру;
- д) подлежать судебному пересмотру.

70. Рассмотрение альтернативных, не связанных с лишением свободы мер является непрямым условием удовлетворения принципа необходимости в отношении законного задержания и содержания под стражей.

71. Кроме того, условия содержания под стражей лиц, лишенных свободы, должны соответствовать нормам в области прав человека. Далее, если лицо задержано произвольно, оно имеет право на компенсацию в соответствии с п. 5 статьи 9 и п. 3 статьи 2 МПГПП.

72. Право на свободное передвижение согласно международным нормам в области прав человека закреплено в статье 12 МПГПП. Это положение охватывает лиц, законно находящихся на территории государства-участника МПГПП. Оно касается лиц, признанных беженцами, и можно утверждать, что лица, ищущие убежища, допущенные на территорию государства в целях подачи ходатайства о предоставлении убежища или зарегистрировавшие свое ходатайство, также «законно находятся» на территории государства. Об этом говорится в статье 31 Конвенции 1951 года, которая запрещает налагать взыскания на беженцев и лиц, ищущих убежища, за их незаконный въезд или незаконное пребывание.

73. Согласно международным правовым актам в области прав человека любое ограничение, наложенное на свободу передвижения лиц, законно находящихся в пределах территории государства (в том числе лиц, ищущих убежища), должно:

- a) быть предусмотрено законом;
- b) быть необходимым на одном из предписанных оснований (т.е. для охраны государственной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), здоровья или нравственности населения или прав и свобод других) и быть соразмерным этой законной цели;
- c) не вызывать нарушения других прав, в частности, не предполагать пытки, жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение или наказание, не нарушать право на сохранение здоровья или право на семейную жизнь;
- d) не быть дискриминационным.

74. Любое ограничение свободы передвижения, наложенное на лиц, ищущих убежища, которые не являются законно находящимися на территории государства, в соответствии с п. 2 статьи 31 Конвенции 1951 года должно:

- a) быть предусмотрено законом;
- b) быть необходимым;
- c) не быть дискриминационным;
- d) применяться только до тех пор, пока статус такого лица не будет урегулирован или пока оно не получит право на въезд в другую страну.

75. Существует очень незначительное реальное различие в защите, предусмотренной п. 3 статьи 12 МПГПП и п. 2 статьи 31 Конвенции 1951 года, учитывая, что термин «необходимое» в отношении последнего обычно рассматривается как обозначающий одно из исключений, перечисленных в первом, а также в других положениях МПГПП.

76. Альтернативные меры, которые ограничивают свободу передвижения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, должны также удовлетворять определенным юридическим требованиям, хотя законная цель такого ограничения будет отличаться от законной цели ограничения передвижения лица, ищущего убежища. Поскольку нормы, касающиеся задержания и содержания под стражей, действуют для всех лиц независимо от их статуса, они действуют и для получивших отказ лиц, ищущих убежища. Что касается других форм ограничений свободы передвижения, то из прецедентного права, вероятно, следует, что защитные меры, предусмотренные статьей 12 МПГПП, в общем случае не действуют для получивших отказ лиц, ищущих убежища, но действуют в случае, когда лицу разрешено оставаться в принимающем государстве потому, что это государство не может привести в исполнение приказ о высылке или депортации. Как следствие, любые ограничения должны быть оправданы в соответствии с одним из оснований, перечисленных в п. 3 статьи 12<sup>124</sup>.

77. Все меры, альтернативные задержанию и содержанию под стражей лиц, ищущих убежища, независимо от того, ограничивают ли они свободу передвижения или нет, должны соответствовать широкому кругу других норм в области прав человека, относящихся, например, к гуманитарным стандартам обращения с детьми и защиты детей. В международном праве все больше признается принцип, согласно которому государства связаны многими из этих обязательств независимо от того, реализуется ли альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера в пределах их территории или вне ее,

---

<sup>124</sup> Дело *Celepli v Sweden* (см. сноску 29).

когда речь идет о лице, находящемся в пределах компетенции или эффективного контроля данного государства-участника<sup>125</sup>.

78. Существуют также международные нормы, относящиеся к альтернативным задержанию и содержанию под стражей мерам в области уголовного правосудия, которые упоминаются здесь с целью поиска аналогичных указаний – например, Токийские правила, п. 3 статьи 9 МПГПП<sup>126</sup> и п. 4 статьи 40 КПР.

### **III. ПРИМЕНЕНИЕ МЕР, АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ, НА ПРАКТИКЕ**

#### **A. Обзор альтернативных мер**

79. В настоящем исследовании рассматривается ряд мер, альтернативных задержанию и содержанию под стражей, начиная с наименее ограничительных и кончая мерами, наиболее ориентированными на принудительное применение. При этом прорабатываются альтернативные меры, перечисленные в Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей<sup>127</sup>. Однако, прежде чем приводить перечень альтернативных мер, охваченным данным исследованием, важно упомянуть «безусловное освобождение». Его не нужно классифицировать как «альтернативную меру» из данного ниже списка, а рассматривать как нормативный отправной пункт, с которым следует сравнивать все остальные меры с точки зрения оценки их законности (см. выше часть II о применимых правовых нормах). В равной степени важно учитывать и тот факт, что, хотя нижеупомянутые меры рассматриваются как альтернативные задержанию и содержанию под стражей, для простоты классификации в целях настоящего исследования следует помнить, что если любую из этих мер применить необоснованно как излишнюю или несоразмерную либо без должного учета отдельных факторов, эта конкретная мера может означать незаконное ограничение передвижения либо произвольное лишение свободы.

80. В ходе проведения настоящего исследования автору встречались следующие альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры:

- а) освобождение под обязательство зарегистрировать свое местожительство в соответствующих органах власти и уведомлять их об изменении этого адреса либо получать их разрешение на такое изменение;
- б) освобождение в обмен на сдачу паспорта и (или) других документов;
- с) регистрация по удостоверению личности (иногда электронная) или иным документам либо без таковых;
- д) освобождение с назначением социального работника, направлением к юристу и оказанием интенсивной поддержки (возможно, в сочетании с некоторыми из следующих мер, более ориентированных на принудительное применение);
- е) освобождение разлученных с семьей детей<sup>128</sup> под надзор местных социальных служб;
- ф) освобождение под надзор (i) частного лица, (ii) члена (членов) семьи или (iii) неправительственных, религиозных или общинных организаций, причем степень надзора согласовывается по договору с властями;
- г) освобождение под залог, гарантию или поручительство (что часто является элементом освобождения по п. (f));

<sup>125</sup> Замечание общего порядка № 31 КПЧ (см. сноску 27).

<sup>126</sup> Пункт 3 статьи 9 предусматривает, среди прочего, применение альтернативных мер, не связанных с лишением свободы: «Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд...».

<sup>127</sup> См. выше сноску 2, Руководящий принцип 4.

<sup>128</sup> «Разлученные с семьей дети» — это дети до 18 лет, находящиеся за пределами своей страны происхождения и разлученные с обоими родителями либо со своими предыдущими юридическими/привычными основными опекунами. Разлученные с семьей дети могут искать убежища из-за страха преследования или отсутствия защиты вследствие нарушений прав человека, вооруженных конфликтов или беспорядков в их стране. Этот термин отличает разлученных с семьей детей от «несовершеннолетних без сопровождения», потому что разлученный с семьей ребенок часто сопровождается взрослым, но этот взрослый не обязательно является подходящим опекуном и не обязательно может взять на себя ответственность за заботу о ребенке.

- h) меры, имеющие результатом ограничение свободы передвижения лица, ищущего убежища (т.е. фактические ограничения), – например, материально-техническое обеспечение путем получения помощи для удовлетворения основных потребностей или предоставление разрешения на работу;
- i) требование отмечаться: с различной частотой, лично и (или) по телефону либо письменно в (i) полиции; (ii) в иммиграционных органах; (iii) в специально нанятом для этого ведомстве;
- j) проживание в специально назначенном (i) государственном жилье, (ii) снятом частном жилье или (iii) открытых или полуоткрытых центрах или лагерях для беженцев;
- k) проживание в специально назначенном административном районе или муниципалитете (часто в сочетании с пунктами (i) или (j)) либо запрещение въезда в определенные места;
- l) электронный мониторинг, предусматривающий «маркировку» и домашний комендантский час или спутниковое слежение.

81. Большинство вышеупомянутых альтернативных мер используются либо в течение всего процесса принятия решения по ходатайству о предоставлении убежища и, если необходимо, на этапе, предшествующем высылке, либо только в некоторой части этого процесса.

82. Альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры следует отличать от общих защитных мер надлежащей правовой процедуры и других формальных каналов, по которым задержанное лицо, ищущее убежища, может обеспечить свое освобождение в конкретном правовом режиме (например, автоматический пересмотр решения о задержании и содержании под стражей, право обжалования, установление пределов срока содержания под стражей, исполнительное дискреционное право и т.д.). Между этими двумя понятиями, однако, существует очень тесная связь – особенно в системах, где задержанным разрешается ходатайствовать об освобождении под залог или поручительство или где необходимость и соразмерность и, следовательно, законность приказа о задержании и содержании под стражей пересматриваются со ссылкой на доступные альтернативные меры, не связанные с лишением свободы.

83. В сущности своей «альтернативные меры» часто являются попросту теми местами, где лицам, ищущим убежища, в том числе тем, которых ранее задержали, разрешается проживать. В данном исследовании все центры, не обозначенные как центры содержания под стражей, считаются открытыми или полуоткрытыми центрами, что означает, что их жителям обыкновенно разрешается покидать помещение по желанию, на определенные периоды времени, хотя и с уведомлением об этом руководства центров. В данном исследовании выявлен тип центров, появляющийся в ряде стран, а именно полуоткрытые центры, где, например, решение об освобождении на день принимается по собственному усмотрению руководства центра или где люди живут в таких же помещениях, но по разным правилам. Иногда затруднительно определить их правовой статус, учитывая, что они могут на практике действовать как открытые центры с некоторыми ограничениями для проживающих в них лиц, однако в соответствии с законодательством эти лица могут считаться фактически «содержащимися под стражей».

84. С точки зрения законодательства и регулирования модели, в которых решения о применении альтернативных мер и решения о задержании и содержании под стражей рассматриваются как часть одного континуума и одной процедуры, следует одобрить, поскольку они на каждом этапе осуществляют проверку на соразмерность и необходимость. В ряде стран Европы, в частности, скандинавских государствах и Швейцарии, существует законодательство, отражающее такой континуум. Это соответствует принципам европейского законодательства в области прав человека. Закон Литовской Республики «О беженцах» содержит особенно сильную правовую гарантию, требующую от суда установления предельного срока, максимум 12 месяцев, для применения каждой альтернативной меры. Другие правовые гарантии, относящиеся к задержанию, аналогичным образом применяются к перечисленным альтернативным мерам.

85. Подобный континуум также лежит в основе новозеландской политики, где в соответствии с «Рабочей инструкцией» Иммиграционной службы Новой Зеландии (ИЧЗ, NZIS) для сотрудников иммиграционной службы как решение о задержании и содержании под стражей, так и любое решение о применении альтернативных мер или досрочном освобождении периодически и незамедлительно оценивается в свете изменяющихся обстоятельств, касающихся лица, ищущего убежища. Такой же

подход рекомендуется в трех альтернативных предложениях касательно действующей австралийской политики обязательного задержания и содержания под стражей<sup>129</sup>. Каждое из них предусматривает различные уровни ограничения, по которым следует постоянно оценивать вероятность побега соответствующего лица. Эти модели требуют, чтобы необходимость альтернативной меры ограничения прав, равно как и необходимость задержания и содержания под стражей проверялись в индивидуальном порядке.

## **В. Практика применения альтернативных мер**

86. В данном разделе представлен обзор отдельных альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, главным образом с точки зрения их практической эффективности в достижении целей, которых государства могли бы достичь другим путем, законно или незаконно, посредством задержания и содержания под стражей. В частности, рассматривается успешный или иной исход различных альтернативных мер в предотвращении бегства и в обеспечении соблюдения процедур предоставления убежища. При проведении такого обзора имеют место две существенные сложности. Во-первых, отсутствие полной статистики и, во-вторых, отсутствие возможности четкого определения фактических причин успеха той или иной программы. Сказав это, сделаем, тем не менее, попытку определить методы, которые, как представляется, оказывают положительное влияние на уровень явки.

87. Одна из наиболее часто приводимых государствами политических причин задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, или наложения других ограничений на свободу их передвижения – предотвращение бегства и, соответственно, обеспечение соблюдения процедур предоставления убежища. Как отмечалось выше, «вероятность побега» или «отсутствие сотрудничества» были приняты КПЧ в качестве причин задержания и содержания под стражей в отдельных случаях, при условии выполнения всех прочих правовых требований<sup>130</sup>. По-видимому, они являются в равной степени приемлемыми основаниями для наложения меньших ограничений на свободу передвижения лица. Во всех без исключения случаях необходима обычная юридическая проверка, обосновывающая наложение таких мер (см. часть II выше). Собственно предотвращение бегства приводится как основание для задержания и содержания под стражей в текстах нескольких национальных законов и во внутренних руководствах и правилах для сотрудников иммиграционных служб ряда государств, а также неофициально указывается некоторыми правительствами как главная причина задержания и содержания под стражей или ограничения передвижения лиц, ищущих убежища.

88. Отсутствует консенсус в отношении того, каким именно с точки зрения политики может быть приемлемый уровень соблюдения процедуры определения статуса беженца. В сфере уголовного правосудия показатели явки на суд лиц, обвиняемых в felonies и освобожденных в соответствии с мерами, не связанными с лишением свободы, обычно находятся в диапазоне 40–70%. В данном исследовании, однако, предполагается, что любая примененная к лицам, ищущим убежища, альтернативная мера обеспечения их явки, при которой показатель явки превышает 80%, может считаться «эффективной». Любое улучшение уровня соблюдения процедуры, которое конкретная альтернативная мера может обеспечить по сравнению со средним показателем того, сколько других лиц, ищущих убежища, скрываются в этой же стране, считается полезным.

89. Настоящее исследование, однако, усложнено серьезным недостатком официальных данных, по крайней мере общедоступных, касательно количества (не содержащихся под стражей) лиц, ищущих убежища, и получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые скрываются. Комплексно и систематично такая статистика ведется лишь в немногих принимающих странах, тогда как большинство государств даже не пытаются собирать или фиксировать эти данные. В свете такой нехватки

<sup>129</sup> См. Комиссия по правам человека и равным возможностям (КПЧРВ, HREOC), Совет по беженцам Австралии, Правосудие за права человека.

<sup>130</sup> Такое толкование «вероятности побега» и «отсутствия сотрудничества» как факторов, оправдывающих задержание, было подтверждено Комитетом по правам человека в деле *A v Australia* (см. выше сноску 39), п. 9.4. См. также Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, November 2001, in *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, eds. Feller, Turk, Nicholson, Cambridge University Press, 2003, pp. 253-258 [*«Заключительные выводы по статье 31 Конвенции о статусе беженцев 1951 года», ноябрь 2001 г. // «Защита беженцев в международном праве: глобальные консультации УВКБ ООН по международной защите» / Под ред. Феллера, Терка и Николсона*]. Материал доступен также на веб-сайте УВКБ ООН.

статистической информации в данном исследовании часто используются цифры, собранные подразделениями УВКБ ООН, которые проводят процедуры определения статуса беженцев по мандату этой организации, а также приведенные в научных исследованиях, неправительственных проектах, цитируемые адвокатами, которые отслеживали иски своих клиентов. В имеющейся национальной статистике обычно не отличают неявку на каждом из разных этапов процедуры определения статуса от невыполнения приказа о высылке. А это отличие является ключевым с точки зрения разработки эффективных альтернативных задержанию мер и знания того, когда на них можно и нужно положиться, чтобы они работали. Дефицит правительственной статистики относительно скрывающихся лиц сильно ослабляет эмпирическую оценку одной формы условного освобождения по сравнению с другой<sup>131</sup>.

90. Приведенная в данном исследовании информация подтверждает довольно здравый вывод о том, что соблюдение процедуры лицами, ищущими убежища, до вынесения окончательного решения по их ходатайствам не является значительной проблемой в главных странах «назначения». Люди на многое идут, чтобы попасть на эти территории и получить доступ к системам убежища этих стран, поэтому у них нет очевидных причин игнорировать такие системы или отказываться от них, если у них есть хоть какая-то надежда на получение легального статуса или права остаться в этих странах. Эти свидетельства показывают, что альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры, в том числе неограниченное пребывание в обществе, могут обеспечить высокий уровень успеха в государствах «назначения», по крайней мере, до заключительного этапа перед высылкой, если это возможно.

91. Статистическое обследование 76 стран за первый квартал 2003 года показало, что 20% всех ходатайств (5600 из 27700) были закрыты по причинам, не касающимся существа дела<sup>132</sup>. Эта цифра свидетельствует о том, что большинство заявителей не скрываются до отклонения их ходатайств. Лицо, ищущее убежища, способное создавать риск побега в одной стране, может не создавать такого риска в стране, в которую ему нельзя въехать (т.е. в той стране, которая является для него желательным конечным пунктом назначения). Страны назначения поэтому должны иметь возможность реализовать эффективные альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры, в том числе безусловное освобождение или передачу под поручительство общины с незначительными обязательствами – сообщением адреса и явкой на встречи. Такие альтернативные меры следует реализовывать как минимум до вынесения отказа по ходатайству и выдачи заявителю приказа о возвращении в страну происхождения.

### **1. Залог, гарантия, поручительство**

92. Термины «залог», «гарантия» и «поручительство» взаимосвязаны и часто используются попеременно. Для целей данного исследования термин «залог» обозначает финансовый вклад, который вносится органам власти, чтобы гарантировать в будущем явку лица, ищущего убежища, на собеседования в процессе рассмотрения его ходатайства. Это означает, что данная сумма денег возвращается, если лицо, ищущее убежища, является по требованию, или конфискуется, если это лицо не является. Термин «гарантия» обозначает письменное соглашение, иногда с поручительством, которое гарантирует добросовестное исполнение процедур и обязанностей, которые могут включать в случае лица, ищущего убежища, явку в будущем на собеседования, расследования и (или) производство о передаче дела в другую юрисдикцию и (или) требования регулярно отмечаться. Термин «поручительство» применяется, если какое-либо лицо ручается за явку лица, ищущего убежища, и соглашается выплатить часть согласованной суммы или всю эту сумму («обеспечение»)<sup>133</sup>, если лицо, ищущее убежища, скроется. При этом авансом никакая сумма не выплачивается.

<sup>131</sup> Хорошо известно, что статистические данные о явке трудно интерпретировать, так как в большинстве мест никто не может сказать, был ли достигнут высокий процент явки освобожденных только потому, что они были правильно определены как создающие невысокий риск побега. Или утверждать, что явилось бы определенное число тех, кто оставался под стражей, если бы их освободили. Только пилотные проекты, которые экспериментируют с освобождением лиц, определенных как создающие высокий риск побега, начинают давать данные, отвечающие на этот вопрос.

<sup>132</sup> Trends in RSD in 76 Countries (first quarter 2003), UNHCR statistics, 4 July, 2003. [*Тенденции определения статуса беженца в 76 странах (первый квартал 2003 г.)*, «Статистика УВКБ ООН», 4 июля 2003 г.]

<sup>133</sup> Отметим, что в некоторых контекстах английский термин surety («поручительство», «обеспечение») используется также для обозначения лица, ручающегося за лицо, ищущее убежища («поручителя»).

93. Право ходатайствовать об освобождении под залог, гарантию или поручительство во многих случаях тесно связано с надзором, который осуществляет отдельный житель или граждан, обычно член семьи, или какая-либо организация. В Канаде, например, где независимый арбитр выступает посредником между иммиграционным управлением и лицом, ищущим убежища, в деле определения условий освобождения, государственная «Торонтская залоговая программа» работает так, чтобы максимально повысить доступность залога, предлагая надзор за теми, у кого нет семьи или иных допустимых гарантов (поручителей), могущих дать гарантии. Если личность лица, ищущего убежища, установлена и если удовлетворяется ряд других критериев, эта программа может обратиться с ходатайством об освобождении задержанного – без гарантии – под свой надзор. Этот надзор осуществляется, главным образом, через требование регулярно отмечаться и внезапные посещения местожительства лица, ищущего убежища. Программа обеспечила исключительно высокий уровень явки своей клиентуры, состоящей в основном из лиц, ищущих убежища, и лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, которые в противном случае рассматривались бы канадскими властями как представляющие высокий риск побега (уровень соблюдения процедур за 2002-2003 финансовый год – 91,6%).

94. Примечательно также, что несколько приютов для бездомных в Торонто добровольно предоставляют свои адреса на слушаниях об освобождении под залог тех лиц, ищущих убежища, которым негде жить, и что эти приюты обеспечивают такие же уровни соблюдения процедур – причем без интенсивного надзора, осуществляемого «Торонтской залоговой программой». Эти приюты просто поддерживают лиц, ранее задержанных, предоставляя им услуги и следя за соблюдением комендантского часа, не играя больше никакой суррогатной правоприменительной роли. Все они обеспечивают лицам, ищущим убежища, юридические консультации. Приют «Хэмилтон Хаус», к примеру, сообщает, что 99% его жильцов полностью соблюдали процедуру предоставления убежища; согласно информации приюта «Мэттью Хаус», за последние пять лет всего лишь трое из 300 его жильцов исчезли из приюта; лишь двое из 3600 лиц, ищущих убежища, которые жили в приюте «Соджорн Хаус» за последние шесть лет, исчезли из приюта и не явились на процедуру рассмотрения их ходатайств. Это говорит о том, что лица, ищущие убежища в Канаде, в том числе освобожденные под залог или гарантию, в общем, соблюдают процедуру предоставления убежища до получения окончательного решения, особенно когда их направляют к компетентным законным представителям. Почти все из тех немногих, которые сбежали из вышеупомянутых приютов, имели, по сообщениям, семьи в США. Эти приюты, однако, обычно не контролируют лицо, ищущее убежища, до этапа высылки и поэтому не могут давать комментарии об уровне соблюдения процедур получившими отказ лицами, ищущими убежища, в отношении которых были выданы приказы о депортации.

95. В Великобритании для задержанных иммигрантов предусмотрено два типа залога. Они могут обратиться либо в Иммиграционную службу Великобритании, либо к арбитру или в Иммиграционный апелляционный суд, хотя автоматического права на слушание об освобождении под залог нет. Кроме того, строгие проверки материального положения и благонадежности, которым подвергаются заявления об оказании правовой помощи, способствуют (вместе с крайней сложностью установления контактов с адвокатом при содержании под стражей) тому, что залог становится недоступным средством правовой защиты для многих задержанных. В ответ на это две неправительственные организации — «Залог для задержанных иммигрантов» (ЗЗИ, BID) и «Залоговый круг» — проводят работу по привнесению справедливости в эту систему, предлагая залог, хотя спрос на их услуги значительно превышает предложение. Научное исследование данных мониторинга 98 лиц, ищущих убежища, освобожденных под залог на поруки ЗЗИ (и определенных поэтому Иммиграционной службой Великобритании как представляющие относительно «высокий риск побега»), проведенное в Великобритании с июля 2000 года по октябрь 2001 года, показало, что лишь 8—9% из этих лиц пытались скрыться. Средний размер обеспечения, выплаченного в этих случаях, составил всего лишь 250 ф. ст., и упомянутые лица были освобождены на стандартных условиях, т.е. под обязательство сообщать об изменениях адреса и регулярно отмечаться. Британские порты въезда указывают, что из тех, кому было разрешен «временный въезд» (т.е. кто не был задержан при въезде), всего лишь 3—12% из лиц, ищущих убежища, впоследствии не явились на прием. Опять-таки, это означает не то, что ЗЗИ своими действиями значительно повышает уровень соблюдения процедур – на самом деле эта организация не стремится наблюдать за своими клиентами после освобождения – а то, что она содействует освобождению лиц, ищущих убежища (обеспечивая лицам, ищущим убежища, юридическое представительство на

слушаниях об освобождении под залог). Информации Министерства внутренних дел Великобритании о том, что следует считать «нормальным» риском побега, нет.

96. Другие проведенные в Великобритании исследования показывают, что семьи с детьми демонстрируют меньшую склонность к тому, чтобы скрываться, потому что у них есть стимулы остаться в системе, которая дает, например, бесплатное медицинское обслуживание и бесплатное образование. Высокие уровни соблюдения процедур в Великобритании, также как и в Канаде, возможно, обусловлены общими условиями страны, в частности, тем, что для подавляющего большинства лиц, ищущих убежища, она является не «государством назначения», а «государством транзита», а также тем, что на всех этапах процедуры (по крайней мере, для тех, кто подал ходатайство о предоставлении убежища в портах въезда) обеспечивается государственная поддержка. В Великобритании, кроме того, есть четкий режим залога – направление в Специальную иммиграционную апелляционную комиссию – для изучения задержания с точки зрения угрозы национальной безопасности<sup>134</sup>. Концепция специализированного органа, уполномоченного изучать доказательства, относящиеся к таким делам, и принимать решения об освобождении под залог и на других условиях, заслуживает внимания.

97. В Японии к содержащимся под стражей лицам, ищущим убежища, может применяться «временное освобождение», на дискреционной основе, при условии, что задержанный может представить доказательства финансовой самообеспеченности, наличия альтернативного жилья и внести залог. Максимальная сумма залога/гарантии – 3 млн. иен (25–30 тысяч долларов). Количество освобожденных на данный момент лиц слишком мало для того, чтобы статистически достоверно проанализировать соблюдение ими процедур, но из тех лиц, ищущих убежища, которые подали ходатайство о предоставлении убежища, законно пребывая в Японии, и поэтому не подверглись задержанию, 96% соблюдали процедуру в 2001 году и 95% – в 2002 году. Эти цифры особенно впечатляющи для страны, где процент признания статуса беженца очень низкий и где, как известно, существует ряд серьезных несоответствий в действующей процедуре определения статуса беженца. Предпочтение в этой системе отдается тем лицам, ищущим убежища, материальное положение которых лучше.

98. В качестве модели возможного функционирования международного обмена опытом в области освобождения под залог представляет интерес инициатива фонда «Открытое общество» и Фонда Сороса в Латвии<sup>135</sup>. Она направлена на содействие надзору за лицами, освобожденными под залог, как альтернативной содержанию под стражей до суда мере. Поскольку опыт переходных демократий показывает, что обычно создание отдельной национальной службы пробации успеха не приносит, то в разработанной в Латвии модели надзор за исполнением приговоров по общественным работам осуществляет местный муниципалитет. Созданы специальные подразделения инспекторов по надзору, которые приняли участие в учебной конференции международных экспертов<sup>136</sup>.

99. Правительство США пригласило Институт правосудия «Вера» осуществить трехлетний пилотный проект (1997–2000 гг.) по надзору за лицами, освобожденными «под честное слово», среди которых были и лица, ищущие убежища, с целью повышения уровня их явки. «Программа содействия явке», реализованная упомянутым институтом, выявила, что 84% лиц, ищущих убежища, подвергнутых «регулярному надзору» (главным образом через службы поддержки и передачи на рассмотрение, с письмами и телефонными звонками для напоминания), явились на все слушания, тогда как из лиц, ищущих убежища, чьи действия после освобождения отслеживались в рамках контрольной группы, таких было 62%. Следует отметить, однако, что в контрольной группе была подгруппа лиц, намеревавшихся транзитом переехать в Канаду, и если бы не эта подгруппа, то в контрольной группе явка была бы почти столь же высокой (выше 80%). Вышеупомянутый институт установил также, что

<sup>134</sup> По Закону о борьбе с терроризмом, преступности и безопасности 2001 года британское правительство может задерживать «подозреваемого в международном терроризме» в рамках иммиграционных полномочий, без уголовного обвинения. И срок задержания может продлеваться неограниченно, если данное лицо нельзя выслать вследствие того, что его высылка нарушит статью 3 ЕКПЧ: именно эта мера заставила Великобританию ввести отступление от п. 1 статьи 5 ЕКПЧ.

<sup>135</sup> Латвия имеет второй по величине показатель досудебных задержаний в Европе (после Албании).

<sup>136</sup> University of Nottingham Human Rights Centre, The Development of Alternative Sentences to Imprisonment in Ukraine: A Concept Paper, May 2003, p.17. [Центр прав человека Ноттингемского университета, «Разработка мер, альтернативных лишению свободы, в Украине: концептуальный доклад», май 2003 г., с. 17]

лица, ищущие убежища, находясь под «интенсивным надзором», продемонстрировали высокий уровень явки на свои слушания – но не выше. Исходя из этих результатов, институт заключил, что лиц, ищущих убежища, решения по ходатайствам которых еще не приняты, не нужно задерживать для обеспечения их явки; более того, «как представляется, они не нуждаются также в интенсивном надзоре». Высокий (84%) уровень соблюдения процедур, выявленный в ходе выполнения вышеупомянутого проекта, отражен в статистике Министерства юстиции США за 2003 финансовый год, полученной для данного исследования; согласно этим статистическим данным, общенациональный уровень явки на слушания незадержанных лиц, ищущих убежища, составил 85%. Эта цифра касается только тех, чьи ходатайства рассматривались иммиграционным судьей, – другими словами, тех, кто подал ходатайства «в порядке защиты» после задержания за незаконное пребывание, и тех, чьи ходатайства были изначально отклонены административным судебным решением. Эта цифра была бы, несомненно, даже большей, если бы в нее были включены те, кто обратился за убежищем «в порядке утверждения», законно находясь в США<sup>137</sup>.

100. Выводы Института «Вера» также подтверждаются опытом менее масштабных, негосударственных проектов, выполненных в США. В рамках этих проектов предоставлялись услуги добровольных гарантов/поручителей и фиксированное место жительства, которое лица, ищущие убежища, могли указывать на слушаниях по освобождению их «под честное слово». Это создало для лиц, ищущих убежища, возможности пользоваться альтернативными мерами. В «Международном доме дружбы» в Пенсильвании, например, за четыре последних года лишь один жилец скрылся (из приблизительно 100), а общинный «кружок» поручителей в этом же регионе за последние пять лет предоставил место жительства 45 освобожденным «под честное слово» лицам, ищущим убежища, и ни один человек из них не сбежал. «Лютеранская служба для иммигрантов и беженцев» в 1999 году организовала экспериментальный проект, который обеспечил освобождение «под честное слово», без гарантий, 25 китайцев, ищущих убежища, и достиг в этой небольшой, но, видимо, характеризующейся «высоким риском побега» группе, 96% уровня явки. «Иммиграционная миссия для беженцев» в Бостоне сообщает, что за последние три года она выступила поручителем освобождения «под честное слово» 45 лиц, ищущих убежища, из которых все выполнили условия освобождения и явились на слушания. Следует отметить, что только одному из этих 45 лиц не было предоставлено убежище; это, несомненно, выше, чем общенациональный показатель, и отражает тот факт, что данная организация, как правило, поддерживает освобождение «под честное слово» тех лиц, которым, на ее взгляд, больше всего нужна защита.

101. Стимулы для соблюдения процедуры предоставления убежища, аналогичные имеющимся в государствах «назначения», могут создаваться в преимущественно транзитных странах; например, если освобожденные под залог лица, ищущие убежища, или беженцы могут вскоре, после признания их статуса, ожидать переселения в другие страны. В Таиланде, например, требуются очень большие суммы обеспечения, а в процедуре рассмотрения заявления об освобождении под залог очень много волокиты, но небольшое количество признанных беженцев было освобождено под залог, и ни один до сих пор не скрылся. Считается, это обусловлено тем, что у них есть ощутимый стимул – ожидание переселения за границу<sup>138</sup>.

## **2. Требование отмечаться**

102. В некоторых странах требование отмечаться ставится перед всеми лицами, ищущими убежища и не содержащимися под стражей, или большинством таких лиц. В тех случаях, где это означает ограничение права лица на свободное передвижение в пределах страны (т.е. необходимость часто отмечаться лично), такое требование в каждом конкретном случае необходимо юридически обосновывать как необходимое и соразмерное поставленным целям. В Великобритании традиционное условие освобождения под залог, гласящее, что бывшие задержанные должны отмечаться в полиции, по новым законам объединено с более широкой обязанностью, согласно которой все лица, ищущие

<sup>137</sup> Объяснение разницы между ходатайствами о предоставлении убежища «в порядке защиты» и «в порядке утверждения» приведено в разделе приложения, касающегося США.

<sup>138</sup> Освобождение под залог не предусмотрено ни для лиц, ищущих убежища, которые ожидают решения по своим ходатайствам со стороны УВКБ ООН, очень часто арестовываемых за незаконный въезд или незаконное пребывание, ни для лиц, которые содержатся в «специальном центре содержания под стражей» вблизи Бангкока.

убежища и получающие государственную поддержку, но живущие самостоятельно, должны отмечаться в специальных «отчетных центрах». Эти центры контролируют лиц, ищущих убежища, которые живут в радиусе 25 миль или в 90 минутах езды, но создан и «мобильный центр». Представители властей могут также посещать жилье лица, ищущего убежища, если отмечаться крайне сложно. Общедоступной информации о том, повышают ли эти новые британские требования уровень соблюдения процедуры предоставления убежища в масштабах страны, еще нет, хотя считается, что этот показатель очень высок благодаря тому, что получение государственной помощи обуславливается соблюдением процедуры.

103. Другие страны, такие как Франция, Люксембург и ЮАР, требуют, чтобы лица, ищущие убежища, лично являлись для продления срока действия документов, удостоверяющих их личность. В зависимости от частоты, с которой лицо, ищущее убежища, должно продлевать срок действия документов, это в некотором роде может де-факто означать требование отмечаться. В Люксембурге все лица, ищущие убежища, должны каждый месяц лично являться в Министерство юстиции, где им продлевают срок действия документов о предоставлении убежища, необходимых для получения ежемесячного финансового пособия. ЮАР аналогичным образом требует от лиц, ищущих убежища, ежемесячного возобновления разрешений, обычно в том учреждении, куда они подавали ходатайство. Этот процесс нужен не для получения пособия, а просто для проверки присутствия этих лиц. Законодательство ЮАР также предусматривает установление требования отмечаться, однако на практике оно не применяется.

104. Во многих странах есть положения о том, что они могут требовать от конкретных освобожденных лиц, ищущих убежища, регулярно отмечаться в полиции или иммиграционных органах. Часто требование отмечаться является условием освобождения под залог, гарантию или «честное слово», например в Таиланде, Японии, Канаде и США. В Ирландии новым законодательством требование отмечаться установлено как одно из условий, могущее применяться при освобождении. Нарушение этого условия может повлечь за собой санкцию в виде штрафа или лишения свободы. Такое требование может рассматриваться как дополнительное ограничение, налагаемое на тех лиц, ищущих убежища, которых по старому законодательству освободили бы без ограничений, с целью лучшего обеспечения соблюдения ими процедуры. Это требование направлено на снижение сравнительно высокого уровня несоблюдения процедуры в Ирландии (в 2002 году 35% лиц, ищущих убежища, не явились в первую инстанцию, а в ноябре 2003 года – 30%). В Австралии защитники беженцев призывают в большей мере применять требование отмечаться (условие освобождения по конкретному классу визы) как более мягкую меру, нежели действующая система обязательного задержания всех лиц, ищущих убежища, въехавших в Австралию без разрешения. За период с февраля 2001 года по февраль 2003 года одна из мельбурнских неправительственных организаций, «Хотхэм Мишн», провела исследование, предусматривавшее мониторинг 200 лиц, ищущих убежища (111 «дел», включая семьи), которые жили в обществе по «мостовым» визам класса E, из которых 31% были бывшими задержанными. «Хотхэм Мишн» сообщила, что ни одно из 200 вышеупомянутых лиц за два года не скрылось, несмотря на то, что 55% ожидали решения четыре года и более, и на то, что 68% были признаны такими, кому грозит риск оказаться бездомными или которые уже были бездомными<sup>139</sup>.

105. Как и в случае применения большинства альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, возможность установления требования отмечаться мало используется в качестве меры, которую следует рассматривать перед задержанием и вместо него, особенно в конкретных случаях, где, как считается, наличествует некоторая умеренная степень риска побега. В Австрии, к примеру, закон предусматривает *Gelinderes Mittel* (в переводе с немецкого – «более мягкие меры»), что на практике означает требование отмечаться каждый второй день и проживать по назначенному адресу, причем нарушение этих мер предполагает угрозу задержания. Власти обязаны применять такие меры к несовершеннолетним, если только они не могут доказать, что такие меры будут недостаточными. За 2003 год, однако, в Австрии меры более мягкого характера были применены всего к 622 иностранцам (не только и, вероятно, не преимущественно к лицам, ищущим убежища). Статистических данных касательно эффективности этих мер в плане обеспечения соблюдения процедур нет. В Греции требования отмечаться каждую неделю или каждые две недели («альтернативные ограничительные

<sup>139</sup> За 1995—1997 финансовые годы в Австралии ни одно лицо, ищущее убежища, не уклонилось от обязанности отмечаться, а в 2004 финансовом году всего лишь 4,3% лиц, ищущих убежища, нарушили эту обязанность, 1,6% лиц лишились внесенного обеспечения.

условия») установлены более четко как применимые только к уязвимым лицам, которые могут освобождаться из-под стражи по распоряжению суда. В передаче этих дел участвуют УВКБ ООН и неправительственные адвокаты. При проведении данного исследования информации о частоте этих распоряжений или соблюдении их указанными лицами получено не было.

106. Аналогичным образом, в скандинавских странах впечатляющие списки «альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер», приведенные в национальном законодательстве, на практике, по словам организаций беженцев в этих странах, не применяются. В Дании Сводный закон о беженцах содержит требования отмечаться, которые, по словам датских адвокатов, специализирующихся в сфере предоставления убежища, применяются к их клиентам очень редко. Закон Финляндии о беженцах также содержит требования отмечаться, на практике используемые или даже рассматриваемые редко, хотя принцип соразмерности (ограничение прав каждого иностранца не в большей степени, чем это необходимо) прямо заявлен. Такая же ситуация и в Норвегии. Условия помещения иностранца, в том числе лица, ищущего убежища, под стражу и содержания его под надзором входят в единую структуру положений раздела 5 главы 6 Закона Швеции о беженцах. Опять-таки, отправной точкой для властей является то, что они не должны применять более строгие ограничительные меры, чем это необходимо в каждом отдельном случае, но на практике определенные региональные отделения Шведского миграционного бюро применяют меры по отмечанию и надзору вместо задержания гораздо реже, чем другие меры. Такое неприменение альтернативных ограничений не является острой политической проблемой, если приказы о задержании также выдаются относительно редко, но если альтернативные меры не полностью учтены теми, кто принимает решения, то приказ о задержании может быть незаконным. Такие же высокие стандарты законодательной четкости, вкупе с отсутствием применения альтернативных мер, вероятно, вследствие отсутствия административных возможностей, как кажется, были экспортированы в Литву, а также нашли свое отражение в аналогичном неприменении положений о «назначенном месте проживания» в Румынии.

### ***3. Открытые центры, полуоткрытые центры, проживание по назначенному адресу, рассредоточение и ограничение проживания конкретным районом***

107. В Европе лиц, ищущих убежища, которые ожидают вынесения первых решений по их ходатайствам, как правило, не задерживают. Поэтому описанные ниже меры являются, вообще говоря, частью национальных механизмов приема, а не альтернативными задержанию и содержанию под стражей мерами как таковыми. Они описаны здесь для того, чтобы продемонстрировать, что хорошо организованные механизмы приема могут в результате улучшить соблюдение процедуры предоставления убежища. Открытые центры, полуоткрытые центры, проживание по назначенному адресу, рассредоточение и ограничение проживания конкретным районом – эти меры настолько часто используются европейскими государствами в комбинации, что их эффективность нельзя оценить отдельно.

108. Для целей этого раздела важно различать «центры приема» и «центры размещения». «Центры приема» — это коллективные центры, в которых лица, ищущие убежища, могут пребывать временно, первое время после прибытия или подачи ходатайства, тогда как «центры размещения» — это коллективные центры, где эти лица проживают в течение какой-то части времени прохождения процедуры предоставления убежища либо в течение всего этого периода. На практике форма таких центров может быть разной, начиная с лагеря, где размещаются сотни людей, и кончая маленьким общежитием, где проживают не более четырех-пяти человек – например, коллективный дом, общежитие для освобожденных под залог или ночной приют, которым управляет благотворительная организация или церковь.

109. В Германии функционирует система приема, которая предусматривает распределение по крупным коллективным центрам размещения, а также предполагает ограничения передвижения районом, в котором находится такой центр. Допускаются исключения из этого правила. В разных регионах — своя практика, но в общем, как правило, лица, ищущие убежища, не могут выезжать за пределы назначенного им для проживания района (площадь некоторых таких районов не превышает 15 кв. км) без специального разрешения компетентного местного органа, ведающего делами иностранцев. Если же они нарушают это правило, то в качестве санкции подвергаются задержанию. Хотя число лиц, ищущих убежища в Германии, которые не являются на собеседование, незначительно (менее 5%),

сомнительно, чтобы это было результатом ограничений на их передвижение или результатом комплексного оказания социальной помощи и того факта, что Германия является государством «назначения», где лица, ищущие убежища, хотят остаться. В Швейцарии действует аналогичная система рассредоточения по кантонам и размещения для проживания в открытых центрах тех, кому требуется государственная поддержка. В отличие от Германии, однако, лица, ищущие убежища, могут выезжать за пределы назначенного им кантона, не испрашивая разрешения (но делают это с риском пропустить уведомление по своему делу и, следовательно, срок подачи апелляции). Кроме того, швейцарские власти могут посчитать выезд за пределы назначенного центра без сообщения адреса для корреспонденции как доказательство того, что данное лицо не станет сотрудничать впоследствии и, следовательно, как доказательство в пользу выдачи в таком случае приказа о высылке.

110. В Болгарии действуют открытые центры, где жители должны испрашивать разрешение на отсутствие дольше суток. Внутренние заявители должны регистрироваться в этих центрах, даже если они там не живут, а те лица, ищущие убежища, которым не требуется государственная поддержка, могут жить самостоятельно. Следовательно, эти центры задуманы скорее как некоторое средство поддержки нуждающихся заявителей, нежели как средство обеспечения соблюдения процедур. Так, за десять лет, с 1993 года по 30 декабря 2003 года, 41,5% лиц, ищущих убежища в Болгарии, скрылись, и процедура рассмотрения их ходатайств была прекращена. Вероятно, этот факт можно объяснить тем, что Болгария в указанный период была в значительной степени «государством транзита» (где лица, признанные беженцами, также стремились уехать на запад из-за ограниченных перспектив интеграции). В Венгрии обычно действовала система полностью открытых центров, но из-за того, что доля скрывшихся лиц составила 70%, эту систему модифицировали; это произошло в период, когда Венгрия была преимущественно государством транзита. Сейчас в Венгрии есть полузакрытые центры, где сначала предусмотрено двух или четырехнедельное «карантинное» содержание под стражей (для медицинского обследования, проверки личности и других проверок), после чего следует период размещения, в который свобода передвижения формально не ограничена. Лица, ищущие убежища, обязаны проживать в этих центрах, если они обращаются за государственной помощью. Имеется несколько учреждений, называемых «общинными приютами» (это название вводит в заблуждение, поскольку они находятся под управлением полиции, ведающей делами иностранцев), в которые могут помещаться как лица, ищущие убежища, так и лица, которым предоставлен статус защиты, часто после содержания под стражей в течение максимум двенадцати месяцев. В последние годы независимые наблюдатели признают условия в некоторых из этих «приютов» не отвечающими требованиям и опасными. Возможно, по этой причине в 2002 году в Венгрии было «прекращено» 65% решений относительно убежища; эта цифра выше, чем в ряде соседних государств, где также работают открытые центры. В Польше получение государственной поддержки обусловлено проживанием в открытом центре, где действует обязательство информировать руководство центра о любой отлучке продолжительностью свыше 48 часов. Максимальная продолжительность отлучки – 72 часа.

111. В Дании получение любой государственной помощи поставлено в зависимость от проживания в открытых центрах, которыми ведает датский Красный Крест (а также от сотрудничества при проведении процедуры предоставления убежища, если заявитель не относится к особо уязвимым категориям). Эти центры расположены в сельской местности, и проживающие в них лица должны присутствовать для получения финансовой помощи каждые две недели, но других ограничений передвижения с целью обеспечения соблюдения процедуры не предусмотрено. Персонал покидает центры каждый вечер в 17.00. В 2002 году количество случаев ухода из центров Красного Креста составило не менее 4205, в том числе 147 – детей<sup>140</sup>. По состоянию на ноябрь 2003 года имело место 4365 случаев ухода. Эти цифры относятся не только к скрывшимся лицам, ищущим убежища. Многие из таких случаев были многократными уходами лиц, которые короткое время жили у друзей или в своих семьях, а потом возвращались, а некоторые случаи были связаны с добровольным возвращением в страны происхождения, хотя, как полагают, большинство случаев ухода относится к лицам, ищущим убежища, которые транзитом ехали в Швецию или Норвегию. Швеция принимает большинство лиц, ищущих убежища, в меблированных квартирах с питанием по принципу самообслуживания

---

<sup>140</sup> Чтобы приблизительно представить себе, какую долю это составляет, заметим, что в октябре 2002 году в ведении датского Красного Креста находилось 7686 человек.

(«групповых домах»<sup>141</sup>) для семей или для групп одиноких лиц, ищущих убежища. Она задерживает лиц, ищущих убежища, очень избирательно и, как отмечено выше, другие альтернативные ограничения применяет тоже очень редко. За январь—сентябрь 2003 года из 23507 ходатайств о предоставлении убежища, полученных Швецией, и из 22324 рассмотренных только 2810 были классифицированы как «аннулированные». Эта последняя цифра отражает верхнюю границу числа лиц, ищущих убежища, которые могли скрыться в ходе проведения процедуры, а также включает добровольно возвратившихся и дела, закрытые по различным другим причинам. Опять-таки, так же как и в государстве «назначения», проживание в обществе без ограничений оказывается эффективной альтернативной мерой, которая обеспечивает соблюдение процедур в большинстве случаев<sup>142</sup>.

112. В Греции имеются открытые центры приема и несколько общежитий, которыми ведают Красный Крест, «Врачи мира» и другие ведомства (ЭЛИНАС, «Социальная солидарность», «Афинские добровольные работы»). Если лицо, ищущее убежища, направляется в центр в Лаврию, оно должно получать разрешения на любые отлучки; в противном случае рассмотрение ходатайства этого лица о предоставлении убежища приостанавливается. Есть некоторые проблемы с рассредоточением и направлением в более удаленные центры: несмотря на лишения, люди решают вместо этого ехать в Афины. В 2002 году, когда в Греции было зарегистрировано 5600 новых ходатайств о предоставлении убежища, 697 заявителей (12%) не явились на собеседование в первой или во второй инстанции, и, как следствие, рассмотрение их дел было приостановлено, а потом вообще закрыто. Аналогичные показатели наблюдались в последние несколько лет. Несмотря на то, что Греция является одной из основных транзитных стран, такой уровень неявки – относительно низкий и означает, что оказание надлежащей помощи при приеме, даже в очень открытой системе, может значительно повысить уровень соблюдения процедур<sup>143</sup>.

113. Аналогичным образом, в Италии в 2001 году Министерство внутренних дел, УВКБ ООН и Ассоциация городских советов совместно создали пилотную программу под названием «Национальная программа по вопросам убежища» (ПНА, Piano Nazionale Asilo, PNA) для приема лиц, ищущих убежища. Программа была направлена на размещение 2000 лиц, ищущих убежища, в сети 60 советов и на удержание их от бегства, для чего в качестве стимула использовалась адекватная социальная помощь. На момент проведения данного исследования лицами, ищущими убежища, занято около 1300 мест, но это лишь небольшая часть от общего количества таких лиц в Италии, которых необходимо разместить. Поэтому проживание в таком жилье – полностью факультативное. В 2003 году в Италии около 45% всех лиц, ищущих убежища, впоследствии не явились на рассмотрение дела, тогда как лица, размещенные в рамках ПНА, продемонстрировали гораздо более высокий уровень явки на прием и собеседование. По крайней мере, у властей был надежный и стабильный адрес, по которому можно было связаться с этими заявителями.

114. В других странах есть центры, где размещаются и задержанные, и не задержанные лица, но, как правило, в отдельных помещениях. Например, в Финляндии, в Хельсинки, есть центр содержания под стражей незаконно въехавших иностранцев, в том числе отобранных лиц, ищущих убежища, и получивших отказ лиц, ищущих убежища. Сейчас там 30 мест, но в 2005 году центр переедет и введет в эксплуатацию еще 30 мест в «камерах открытого типа». Размещение в «камере открытого типа» будет альтернативной содержанию под стражей мерой, но, тем не менее, ограничением по сравнению с

<sup>141</sup> Отметим, что система «групповых домов» обычно используется в Швеции для инвалидов, для реабилитации наркоманов, в правосудии по делам несовершеннолетних, для детей и матерей, освобожденных из заключения, поэтому система для лиц, ищущих убежища, является продуктом традиции более широкого социального обеспечения.

<sup>142</sup> В Норвегии лица, ищущие убежища, рассредоточиваются в удаленных открытых центрах, но эта система рассчитана на то, чтобы ограничить социальную и финансовую нагрузку на Осло, а не на то, чтобы содействовать соблюдению процедуры. Поскольку Норвегия – государство «назначения», последнее не вызывает беспокойства, по меньшей мере не ранее выдачи приказов о депортации.

<sup>143</sup> В Испании тоже существует централизованная система распределения лиц, ищущих убежища, по полностью открытым центрам размещения на срок до шести месяцев или, в некоторых случаях, до года. Почти все лица, ищущие убежища, проходят в Испании процедуру определения статуса, хотя Испания является крупной транзитной страной. Вот почему – по данным неправительственных агентств, работающих в Испании, – те, кто хочет транзитом проехать через Испанию нелегально, редко задерживаются и поэтому им не нужно ходатайствовать о предоставлении убежища как о защитном средстве с целью избежать задержания или отсрочить депортацию. В будущем эта ситуация может измениться, в результате процессов гармонизации в ЕС и Дублинской конвенции; если это произойдет, показатель несоблюдения процедуры, вероятно, соответствующим образом возрастет. Подробную информацию см. в приложении об Испании.

нынешним режимом полностью открытых центров, которые находятся в ведении государства, местных муниципалитетов или финского Красного Креста. Лица, ищущие убежища, получают государственную поддержку, даже если не живут в этих центрах. Ограничений свободы передвижения нет, как нет и правового обязательства персонала информировать полицию о местопребывании лица, ищущего убежища. Единственное де-факто ограничение вытекает из продолжительного проживания, иногда в отдаленных местах. Официальная статистика относительно уровня неявки лиц, ищущих убежища, на рассмотрение дела, не публикуется, но Финский центр консультирования беженцев считает, что скрываются, несомненно, не более десяти процентов таких лиц.

115. В Литве, в Пабрадском центре регистрации иностранцев находятся как задержанные, так и не задержанные лица. Странно, что это – одновременно место содержания под стражей и место реализации альтернативной таковому меры. Задержанные и не задержанные лица разделены, но обеим группам предоставляются одинаковые услуги. Задержанные лица могут выходить из центра только по разрешению и в сопровождении, тогда как не задержанные могут покидать центр без надзора на срок до 72 часов, уведомив об этом руководство центра. Для тех лиц, ищущих убежища, которые проходят полную процедуру определения статуса, и для детей возможно также размещение в более открытом центре (Рукльском центре приема), причем лица, не нуждающиеся в государственной поддержке, могут относительно свободно жить самостоятельно. Хотя конкретных статистических данных о соблюдении правил литовской системы нет (а общее количество заявителей в настоящее время невелико), можно заметить, что всего лишь 10% дел в 2002 году и 40% в 2003 году было классифицированы как «прекращенные». Поскольку дела могут прекращаться не только из-за того, что люди скрываются, эта цифра отражает верхнюю границу численности тех, кто мог это сделать, и хорошо выглядит по сравнению, например, с данными по Венгрии. Естественно, при непосредственном сравнении эффективности национальных систем необходимо учитывать долю претендентов, которые задержаны и в силу этого не могут скрыться. Кроме того, соответствующему законодательству в Литве всего два года, поэтому полностью оценивать эффективность данного режима, наверное, еще слишком рано.

116. В Австрии лица, ищущие убежища, рассредоточиваются по девяти провинциям и теряют право на уход и содержание, если покидают назначенный для них центр размещения, иногда находящийся в весьма отдаленных местах, не предоставляющий консультационных или иных услуг, больше чем на три дня. Исключения из этого режима для уязвимых лиц допускаются и нередко предоставляются. Лица, ищущие убежища, которые не нуждаются в государственной помощи, могут жить, где хотят. Такое отсутствие ограничений для экономически самостоятельных заявителей показывает, что австрийская система приема построена, главным образом, как система разделения затрат между провинциями, а не как мера обеспечения более жесткого контроля за местонахождением лиц, ищущих убежища. На практике, однако, подавляющее большинство лиц, ищущих убежища, не требует государственной поддержки, что можно считать одним из результатов такой политики. Во Франции существуют открытые центры, очередь в которые достигает нескольких месяцев, поэтому такую систему размещения нельзя эффективно использовать для отслеживания большинства лиц, ищущих убежища. Французские защитники прав беженцев считают, что лица, ищущие убежища, которые не могут получить доступ к центрам размещения, вынуждены вести странствующий образ жизни, не имеют постоянного адреса, что повышает национальный показатель неявки.

117. В Бельгии централизованная система «Федасил», которая предоставляет жилье лицам, ищущим убежища, не рассчитана конкретно на повышение уровня соблюдения процедур. Различные типы предоставляемого жилья – коллективные центры или частные квартиры – выделяются в зависимости от потребности, а не с учетом риска побега лица, ищущего убежища, и лицо, ищущее убежища, считается скрывшимся только тогда, когда продолжительность его отлучки составила пять дней или если оно не явилось за выделенным ему финансовым пособием. В соответствии с входящей директивой ЕС, предусматривается судебный контроль над решением о назначении кому-либо места проживания, чтобы заявителю в исключительных обстоятельствах можно было предоставлять освобождение от этого правила. Как полагают, в ходе проведения бельгийской процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища значительная часть лиц, ищущих убежища, скрывается<sup>144</sup>, хотя теперь, когда транзитный маршрут в Великобританию стал менее доступным, на ранних этапах эта цифра значительно уменьшилась. В Нидерландах лица, ищущие убежища, которые не проходят

<sup>144</sup> Национальных данных в свободном доступе нет.

ускоренную процедуру, рассредоточиваются по крупным центрам приема и размещения. Проживающие в них лица должны регулярно отмечаться в администрации, испрашивать разрешения на отлучку, и если проживающий в центре отсутствует более трех дней, то он лишается места, а его ходатайство о предоставлении убежища считается недействительным. Если мест в центрах нет, – чего в последнее время не наблюдается, – лицо, ищущее убежища, может жить самостоятельно и ежедневно отмечаться. До июня 2002 года разрешение на выезд из центров также предоставлялось через шесть месяцев, при условии прохождения всех собеседований. Правительство Нидерландов не публикует данные о количестве лиц, ищущих убежища, которые скрылись или не явились в ходе проведения основной процедуры. Гораздо более серьезной проблемой считается присутствие лиц, признанных не нуждающимися в международной защите и подлежащих высылке.

118. В Великобритании лица, ищущие убежища, раньше принимались в общество, но в будущем все те, кто обращается за государственной поддержкой, должны будут проживать в больших центрах коллективного размещения. Как и в Норвегии, это скорее мера по разделению затрат, ориентированная на рассредоточение из Лондона и юго-востока, а не альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера. Хотя правительство анонсировало свою новую политику с акцентом на благоприятные результаты, которые такие центры в сочетании с электронными удостоверениями личности будут иметь в плане контроля над местопребыванием заявителей. Однако тот факт, что в этом же политическом заявлении было объявлено об удвоении площади помещений для содержания под стражей, вызывает скептицизм британских защитников прав беженцев в отношении того, что такие коллективные центры уменьшат количество лиц, ищущих убежища, которых они считают задержанными без необходимости. Британский совет по делам беженцев предложил альтернативную модель приема, основанную на меньших центрах и системе управления делами, которая, как считает Совет, позволит устранить все законные опасения государства и вместе с тем предоставить большую свободу проживающим в них лицам и избежать проблем, характерных для больших коммунальных учреждений.

119. В Новой Зеландии новаторский подход к коллективному размещению и проживанию по назначенному адресу принят в Мангерском центре размещения. В этом центре содержатся лица, ищущие убежища, на которых распространяется приказ о задержании, но это делается наряду с предоставлением жилья «квотным беженцам» (переселенных из других стран через УВКБ ООН). 85% лиц, ищущих убежища, которые были задержаны в Новой Зеландии в первый год действия новых правил задержания и содержания под стражей, были направлены в упомянутый центр. Единственными различиями в контроле над этими задержанными и не задержанными лицами являются следующие: задержанные лица должны испрашивать разрешения на выход из центра в течение дня, в противоположность уведомлению руководства о запланированном отсутствии, и задержанные не могут отсутствовать всю ночь, а «квотные беженцы» – могут. До настоящего времени в разрешении на выход из центра ни разу не было отказано, и надзор при дневной отлучке осуществляется только за 5% лиц, проживающих в центре. Тем не менее, любые нарушения правил проживания в центре задержанными лицами могут наказываться переводом в тюрьму предварительного заключения. Только один из 159 человек, ищущих убежища, «задержанных» в Мангере с сентября 2001 года, скрылся, и никого еще не пришлось переводить в тюрьму. Обстановка в центре, где специализированный персонал относится к задержанным и беженцам одинаково достойно и с уважением, приводится как фактор его успешной работы. Частично это следует отнести и на счет относительно высокого уровня признания статуса беженца в Новой Зеландии и того факта, что рассмотрение дел задержанных лиц в этом центре проводится в первую очередь, поэтому пребывание в нем обычно длится около шести недель, являясь прелюдией к постоянной интеграции. Дальнейший выезд лиц, ищущих убежища, из Новой Зеландии не является ни возможным географически, ни желаемым самими этими лицами.

120. В Румынии лицо, ищущее убежища, может размещаться в центре приема, если оно не может позволить себе снять квартиру. Передвижения лица, ищущего убежища, ограничены либо Бухарестом, либо провинцией, в которой находится их зарегистрированный адрес, а для выезда за пределы Бухареста или такой провинции необходимо испрашивать разрешения. Количество лиц, ищущих убежища, продолжающих скрываться и перемещаться транзитом на запад, в 2003 году осталось значительным, но по сравнению с 2002 годом, по имеющимся сообщениям, снизилось<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Информация предоставлена УВКБ ООН. Правительственных статистических данных нет.

121. В ЮАР в последние несколько лет ведутся дискуссии относительно возможности открытия коллективных центров – фактически сельских лагерей – для лиц, ищущих убежища. Эти центры планируется использовать в роли фактора сдерживания незаконного передвижения и наплыва экономических мигрантов, ходатайствующих о предоставлении убежища, но доказательства того, что коллективные центры необходимы либо для обеспечения административной эффективности, либо для снижения высокого уровня неявки на процедуру определения статуса, нет.

122. Хотя соображения необходимости установления личности и охраны национальной безопасности являются наименее спорными из предусмотренных причин задержания лиц, ищущих убежища, или беженцев, проверка личности в ряде стран успешно проводится в рамках открытых центров приема: например, в Финляндии и в большинстве случаев (не в аэропортах) в Германии. В Румынии Закон о беженцах позволяет компетентным органам предписывать лицу, ищущему убежища, проживать в «назначенном» месте по соображениям национальной безопасности или иным соображениям общественного порядка на протяжении всей процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища. На практике это положение не реализуется.

#### ***4. Регистрация и документирование***

123. Регистрация лиц, ищущих убежища, является обычной практикой в большинстве западных стран, а в ряде африканских государств ее расширенное использование позволило снизить количество случаев произвольного задержания и содержания под стражей лиц, не имеющих документов и ищущих убежища. Прогресс биометрических технологий трансформирует характер систем удостоверения личности, как для граждан, так и для иностранцев, и есть надежда, что такой более строгий внутренний контроль уменьшит необходимость лишения свободы лиц, ищущих убежища. Примеры положительных реформ включают: относительную открытость поселений беженцев в Уганде и выдачу там удостоверений личности беженца; использование биометрических удостоверений личности в Замбии и эффективность регистрационной программы этой страны; готовность правительства Кении отойти от негибкой политики размещения в лагерях в направлении политики, при которой разрешения на выезд из лагерей, выданные УВКБ ООН, подтверждаются властями и при которой облавы на нелегальных мигрантов в городах уже не ставят незарегистрированных лиц, ищущих убежища, под угрозу задержания и депортации.

124. В Болгарии соглашение 1999 года об обеспечении освобождения зарегистрированных лиц, ищущих убежища, защищает их как незаконных мигрантов, а в конце 2003 года Государственное агентство по делам беженцев создало механизм выдачи документов, удостоверяющих личность, на следующий день после регистрации ходатайства о предоставлении убежища; эта мера, как ожидается, уменьшит число необоснованных арестов. С середины 2003 года тибетцы, ищущие убежища в Непале и арестованные за несанкционированный въезд, освобождаются непосредственно из-под стражи в полиции после вмешательства УВКБ ООН, без необходимости посещения Департамента иммиграции и, следовательно, без выплаты штрафа или стоимости визы. На время обработки документов такие лица, ищущие убежища, временно размещаются в Центре приема тибетских беженцев вблизи Swayambunath на окраине Катманду.

125. Сдача проездных документов и документов, удостоверяющих личность, является эффективной альтернативной мерой для противодействия некоторым заявителям, которые проезжают страну транзитом или которые пользуются каналом убежища как временным средством для въезда без визы только для того, чтобы вернуться домой посередине процедуры, возможно, после того, как нелегально отработают короткий срок. Юристы, специализирующиеся на вопросах предоставления убежища, из Венгрии, Польши, Австрии, Люксембурга, Канады и Норвегии сообщают, что эта простейшая и самая экономически эффективная из альтернативных мер также высокоэффективна для предотвращения вышеупомянутых действий и проверке того, кто едет по собственным документам, удостоверяющим личность. Конечно, многие лица, ищущие убежища, этого не делают.

#### ***5. Освобождение под надзор неправительственных организаций***

126. Институт «Вера», а сейчас и компания «Бихейвьерал Интервеншз, Инк.» — неправительственные организации США, с которыми заключены контракты на проведение программ

«надзора», где акцент в равной степени делается на правоприменении и социальном обеспечении (см. выше информацию о результатах работы Института ««Вера»»). В других странах неправительственным органам поручено попечение над освобожденными задержанными лицами как прагматический метод освобождения уязвимых лиц (например, больных, пожилых, разлученных с семьей детей и др.), содержание под стражей которых фактически стало слишком большой ответственностью или проблемой для государства и для которых характерен низкий риск побега. В государствах транзита, где лица, ищущие убежища, арестовываются вместе с другими незаконно находящимися в государстве иностранцами, такую схему поддерживает УВКБ ООН. В Мексике<sup>146</sup>, например, неправительственная организация «Син Фронтерас» добилась освобождения конкретных уязвимых лиц и приняла на себя определенную неофициальную ответственность за них после освобождения. На Филиппинах, где задержание и содержание под стражей применяется только в исключительных случаях, освобождение на поруки общества координирует партнер УВКБ ООН по реализации сразу же после регистрации лица, ищущего убежища, в Департаменте юстиции. Из 52 лиц, ищущих убежища, ходатайства которые были получены или рассматривались на Филиппинах в 2003 году, ни один человек не скрылся.

## **6. Электронный мониторинг и домашний комендантский час**

127. Электронный мониторинг, или «маркировка» — это система, в которой на запястье или лодыжку человека крепится электромагнитный прибор (который иногда называют «личным идентификационным устройством», или «ЛИУ»), обычно похожий на большие черные часы. Этот прибор излучает сигнал, который принимается устройством, подсоединенным к домашнему телефону человека; компетентный орган власти может позвонить по этому номеру через автоматизированную систему и узнать, находится ли данное лицо в пределах определенного радиуса от своего домашнего телефона. Таким образом, данная система является средством проверки соблюдения домашнего комендантского часа в определенные установленные часы. Эта система может использоваться автономно или в сочетании с другими формами традиционного надзора, например, надзора со стороны назначенного социального работника (в сфере уголовного правосудия – сотрудника службы пробации).

128. В сфере уголовного правосудия электронная маркировка прошла три фазы развития<sup>147</sup>. Она уже хорошо зарекомендовала себя в первых трех европейских странах (Швеция, Нидерланды и Англия/Уэльс). Бельгия, Португалия, Шотландия, Испания и Швейцария находятся во второй фазе, пытаясь реализовать общенациональные или региональные схемы, а Франция и Финляндия все еще проходят пилотную фазу программы. Такой подход представляет интерес, потому что альтернативные меры в сфере содержания под стражей иммигрантов часто отстают от новшеств в сфере уголовного правосудия. По состоянию на март 2003 года в Европе ежедневно маркировалось 9200 правонарушителей, но ни за одним лицом, ищущим убежища, электронный мониторинг еще не устанавливался<sup>148</sup>.

129. Первые испытания системы электронного мониторинга лиц, ищущих убежища, в сочетании с домашним комендантским часом сейчас проводятся в США<sup>149</sup>. Пилотные проекты выполнялись в

<sup>146</sup> Раздела приложения по Мексике нет. Информация получена от организации «Син Фронтерас».

<sup>147</sup> См. «Электронный мониторинг в Европе», 3-й практикум СЕР, 8-10 мая 2003 г., Эгмонд ан Зее, Нидерланды.

<sup>148</sup> В Англии/Уэльсе за повседневную эксплуатацию электронного мониторинга (ЭМ), в том числе за судебное разбирательство случаев нарушения, отвечает исключительно частный сектор. Британская схема комендантского часа и домашнего ареста сейчас охватывает приблизительно 70 тыс. человек. В Бельгии за ЭМ отвечает исключительно государственный сектор, и на данный момент система охватывает 1200 заключенных. В Швеции было закрыто и заменено электронным мониторингом 400 мест в тюрьмах (в десяти небольших учреждениях); экономия затрат при этом составила 90 млн. шведских крон. В Нидерландах есть возможность охватить ЭМ всего двести человек, и она используется едва ли наполовину. В Испании за год из тюрем досрочно освобождается с переводом на ЭМ 3000 человек. Во Франции выполняется девять местных пилотных проектов по испытаниям ЭМ, но они охватывают всего лишь около 100 человек в день. В Германии федеральная земля Гессен выполнила пилотный проект по ЭМ – он считается общественным наказанием «последнего шанса». В Швейцарии пилотные проекты по ЭМ реализуются в шести кантонах. Оценочные результаты появятся в 2004 году. В Португалии есть одна схема освобождения до суда под залог с применением ЭМ. В Италии ЭМ применен менее чем к 100 лицам, хотя первоначально ставилась цель охватить 3000 человек.

<sup>149</sup> В качестве справки относительно электронной маркировки уголовных преступников отметим, что в настоящее время в США среднее количество подвергаемых электронному мониторингу уголовных преступников составляет 70-100 тысяч, но может достигать уровня 150 тыс. Спутниковое слежение с помощью глобальных систем местоопределения (ГСМ) применяется в любой данный момент времени еще к 1500-2500 лицам (например, во Флориде это делается с 1997 года фирмой «Про-Тек Мониторинг»). Всего сейчас в 30 штатах США схемы спутникового слежения применяют 160 правоохранительных органов.

Майами, Детройте, Сиэтле и Анкоридже; реализация проекта в Майами вызвала заметную критику со стороны местных защитников прав человека. Официальной информации об уровне соблюдения правил контролируемые лицами еще нет, хотя сообщалось, что ни один из этих людей еще не был повторно задержан в Майами за нарушение своего комендантского часа. Благодаря утвержденному Конгрессом финансированию, использование электронного мониторинга будет распространено на другие города США. По сообщениям за март 2004 года, контракт на дальнейшие проекты перейдет к частной компании «Бихейвьерал Интервеншз, Инк.», которая ранее внедряла электронный мониторинг в сфере уголовного правосудия.

130. Примечательно, что, по данным Министерства юстиции США, сравнимые показатели по правонарушителям и предполагаемым правонарушителям в сфере уголовного правосудия обеспечили, в лучшем случае, такой же уровень соблюдения процедур, как по освобожденным «под честное слово» лицам, ищущим убежища. Никакой строгий контроль или надзор за освобожденными «под честное слово» лицами, ищущими убежища, не осуществляется. Поэтому крайне сомнительно, что для подавляющего большинства лиц, ищущих убежища, у которых есть все стимулы пройти процедуру предоставления убежища в США, использование такой навязчивой и позорящей формы надзора может пройти проверку на необходимость и соразмерность, требуемую международным правом. Более того, степень, в которой осуществляется мониторинг (например, как часто лицо, ищущее убежища, должно звонить по телефону на базу, что влияет на возможность выходить из дома и т.д.), могла бы превратить эту альтернативную меру в форму задержания по международному праву. В случае продолжения этой программы есть надежда, что приоритет будет отдан альтернативным мерам с меньшим ограничением, таким как еще одна форма электронного мониторинга, – а именно технология распознавания голоса для выполнения требования ежемесячно отмечаться, – предусмотренная в США новой Программой явки со строгим надзором.

131. Одна из проблем, связанных с электронной маркировкой, состоит в том, что с технической точки зрения она применима только к лицам, которые могут жить в частных домах, то есть людям с семейными и общинными связями, которые поэтому в любом случае являются серьезными кандидатами на освобождение «под честное слово»<sup>150</sup>. Она просто не пригодна для нуждающихся лиц, ищущих убежища, или лиц, живущих в больших коллективных центрах<sup>151</sup>. Для тех же, кто не считается представляющим высокий риск побега, позорящие и отрицательные психологические эффекты маркировки будут, весьма вероятно, несоразмерными существующей степени риска<sup>152</sup>. Американские официальные лица заявляют, что они хотели бы применять маркировку ко всем живущим в обществе лицам, ищущим убежища, тогда как защитники этой категории лиц ставят под сомнение необходимость такого мониторинга на основании общего доказательства, гласящего, что не многие лица, ищущие убежища (в 2003 году – самое большее 15 %), скроются, а также из-за того, что они считают низким риск побега отдельных клиентов. Защитники признают, однако, что если бы мониторинг мог обеспечить освобождение лиц с явным «высоким риском побега», которые в противном случае не были бы освобождены, его можно было бы использовать как предпочтительную альтернативную меру. Однако, если данное государство не является конечным пунктом назначения для лица, ищущего убежища, эта технология может оказаться непрактичной, так как люди, решительно настроенные уехать транзитом в другую страну, могут снять или уничтожить эти дорогостоящие устройства.

---

Эта новая технология делает другие системы электронного мониторинга устаревшими. Сейчас затраты на нее вдвое превышают затраты на стандартный электронный мониторинг, но этот показатель быстро падает.

<sup>150</sup> В качестве аналогии: пилотная схема домашнего ареста с электронным мониторингом функционирует для правонарушителей в штате Новый Южный Уэльс (Австралия) с 1992 года. Часть 2 раздела 4 Закона штата Новый Южный Уэльс о домашнем аресте 1996 года гласит, что он не направлен на задержание тех правонарушителей, которые в ином случае были бы приговорены к наказанию, вообще не связанному с лишением свободы. См. веб-сайт Комиссии по правовой реформе - Lawlink NSW: Report 79 (1996) Sentencing – No.7: Home Detention [Отчет 79 (1996), «Вынесение приговоров», № 7 «Домашний арест»].

<sup>151</sup> От этих ограничений могут пострадать технология распознавания голоса (гораздо менее насильственная и ограничительная форма электронного мониторинга) и дорогостоящие устройства глобального местоположения.

<sup>152</sup> Хотя многие защитники прав беженцев считают, что электронная маркировка криминализует лиц, ищущих убежища, она делает это не более чем это имеет место при задержании; следовательно, опять-таки, данный вопрос становится вопросом о том, используется ли электронная маркировка добросовестно как альтернативная мера для тех, кого можно признать нуждающимися в строгом надзоре. Преступники-иностранцы могут гораздо чаще соответствовать этому описанию, чем лица, ищущие убежища.

132. В ноябре 2003 года правительство Великобритании первым в Европе предложило осуществлять электронную маркировку лиц старше 18 лет, подлежащих депортации (в том числе получивших отказ лиц, ищущих убежища). По оценкам Министерства внутренних дел, в 2001 году уровень соблюдения правил электронного мониторинга уголовными преступниками составил 90%. При этом следует заметить, что затраты были крайне высоки (1300 ф. ст. в среднем на 45-дневный комендантский час)<sup>153</sup>. В то же время исследование Лондонского университета Саут-Бэнк показало, что лица, ходатайства которых о предоставлении убежища были отклонены и которые были признаны властями лицами с высоким риском побега, но были освобождены на обычных условиях залога, показали уровень соблюдения процедур 80%. Таким образом, в отдельных случаях введение электронного мониторинга может не пройти проверку на необходимость и соразмерность, предусмотренную международным правом, особенно в случае применения его к лицам с низким риском побега, таким как родители маленьких детей или лица, последовательно соблюдавшие процедуру предоставления убежища. Оценок пилотных проектов еще нет. Что касается обращения с лицами, признанными не нуждающимися в международной защите, то Европейская Комиссия недавно рекомендовала разработать правила относительно «возможностей применения подходящих альтернативных задержанию мер, таких как обязанность отмечаться, обязательное проживание, поручительство под залог и даже электронный мониторинг» [выделено автором]<sup>154</sup>.

133. В Канаде и Бельгии определенные круги в последнее время призывают использовать электронный мониторинг в иммиграционной сфере как альтернативную содержанию под стражей меру. Генеральный ревизор Канады считает, что власти сейчас не имеют сведений о месте пребывания приблизительно 36 тысяч «иммиграционных нарушителей» (большинство которых не являются ни лицами, ищущими убежища, ни лицами, признанными не нуждающимися в международной защите), и полагает, что электронный мониторинг мог бы уменьшить такой уровень несоблюдения процедур. В Бельгии в конце 2003 года политическая партия «Фламандский блок» внесла несколько предложений по электронному мониторингу лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, и лиц, ищущих убежища, которые считались склонными к побегу. Это вызвало оживленные дебаты по данному вопросу в бельгийских СМИ, но те, кто в Бельгии отвечает за электронный мониторинг уголовных преступников, сообщают, что правительство еще не обращалось к ним с просьбой о разработке какой-либо программы для иммиграционной сферы. Следует заметить, однако, что, в зависимости от условий, поставленных для этой формы мониторинга, ее вполне можно считать лишением свободы.

134. Европейское законодательство по правам человека также может затруднить применение электронной маркировки, которая является серьезным ограничением свободы передвижения, без доказательств в каждом отдельном случае того, что она необходима для обеспечения присутствия лица в случае его высылки или для удовлетворения другого законного требования по ограничению свободы передвижения. Есть и другие необходимые уроки, которые можно извлечь из оценки электронного мониторинга в сфере уголовного правосудия: (а) такой мониторинг не работает в течение очень коротких сроков (т.е. меньше недели); (б) как по практическим соображениям, так и во избежание ответственности необходимо согласие лица, за которым осуществляется такой мониторинг; (в) необходимо просветить как судей, так и общественность об обстоятельствах этого вопроса.

## **7. Альтернативные меры для детей**

135. В Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей подчеркивается, что дети, ищущие убежища, не должны подвергаться задержанию и содержанию под стражей. В соответствии с международным правом, задержание и содержание под стражей детей используется

---

<sup>153</sup> Электронный мониторинг не является экономически эффективной альтернативой задержанию; в большинстве стран он обходится приблизительно во столько же. В Бельгии, к примеру, Министерство внутренних дел сообщает, что электронный мониторинг стоит около 10–12 евро на человека в сутки в проекте, охватывающем около 300 правонарушителей. Каждое устройство требует значительных капиталовложений (первоначальный платеж составляет около 250 тысяч евро), которые пропадут, если устройство испортить или уничтожить. Новейшая разновидность этой технологии, где используется спутниковое слежение, сейчас в 2–3 раза дороже в расчете на одно устройство, и эту технику так же легко сломать, если у кого-то нет стимула соблюдать эти правила (интервью с Ральфом Басом, Министерство внутренних дел Бельгии).

<sup>154</sup> Сообщение Комиссии Совету и Европейскому Парламенту по политике Сообщества в отношении возвращения нелегальных резидентов, 14 октября 2002 г., COM (2002) 564 Final, п. 2.3.5.

только как крайняя мера и в течение как можно более короткого соответствующего периода времени<sup>155</sup>. Принимающие государства, где такие дети намеренно заключаются под стражу, обычно утверждают, что это делается ради сохранения единства семьи или же с целью защиты разлученного с родителями ребенка от похищения и эксплуатации торговцами. Хотя защита детей от эксплуатации торговцами – законная цель, содержание под стражей и другие меры, которые серьезно ограничивают свободу передвижения ребенка, могут быть излишними. Что касается цели сохранения единства семьи, доминирующим фактором являются интересы ребенка. Поэтому в данном исследовании проводился поиск альтернативных мер, которые могут позволить достичь двух этих целей без применения лишения свободы.

136. В Европе есть положительные примеры применения на практике руководящих принципов, касающихся опеки над разлученными с семьей детьми<sup>156</sup>, и эта опека предполагает различные уровни надзора. В некоторых странах, например, в Германии и Италии, используются ранее существовавшие национальные механизмы опеки, тогда как в Норвегии есть специализированная система, а в Нидерландах – сочетание обеих этих схем. Оценок влияния различных форм опеки на уровень явки детей на процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища и на степень их защиты от торговцев, основанных на исследованиях, еще нет<sup>157</sup>.

137. По всей Европе продолжает наблюдаться высокая интенсивность исчезновения разлученных с семьей детей<sup>158</sup>. В Болгарии качество альтернативного жилья не является определяющим фактором, потому что есть много отвечающих требованиям групповых домов, однако внимание фокусируется на интеграции ребенка в среду болгарской приемной семьи, что, как считается, уменьшает шансы на похищение или исчезновение<sup>159</sup>. Есть совместная инициатива государства и неправительственных организаций в отношении пограничного мониторинга таких детей, который компенсирует заслуживающее похвалы отсутствие внутреннего контроля их передвижения. В Венгрии, как ключевой элемент совместного плана действий государства и неправительственных организаций по борьбе с торговлей детьми, ищущими убежища, в июне 2003 года в г. Бекешчаба был создан групповой дом для разлученных с семьей детей, которым управляет местная неправительственная организация «Олталом»<sup>160</sup>. Специализированные дома для разлученных несовершеннолетних лиц, которыми управляют неправительственные организации с государственным финансированием, оказали значительное положительное влияние на снижение интенсивности исчезновения детей во Франции. В Польше введено в действие новое постановление, касающееся обращения с разлученными с семьей детьми и мест их размещения (открытых центров, государственных центров экстренной помощи, семейных приютов), однако, показатели исчезновения детей остаются высокой.

138. Бельгия сообщает, что около половины всех детей, ищущих убежища, продолжают исчезать из специальных отделений открытых центров, семейных приютов или воспитательных учреждений для подростков. Бельгийское агентство «Внимание ребенку» провело исследование, подтвердившее, что 45–50% детей исчезают на разных этапах процедуры. Агентство считает, что большинство этих исчезновений связано с похищением детей торговцами. Хотя некоторые круги использовали этот результат для призывов к задержанию и содержанию под стражей разлученных с семьей детей, по новому закону сейчас создаются «безопасные центры», благодаря чему такие призывы прекратились. В

---

<sup>155</sup> Пункт b статьи 37 КПП.

<sup>156</sup> UNHCR and Save the Children Fund, Separated Children in Europe: Best Practice Guide, 2000 [УВКБ ООН и Фонд «Спасение детей», «Разлученные с семьей дети в Европе: пособие по передовой практике», 2000 г.].

<sup>157</sup> Стандарты помощи и защиты для жертв торговли людьми также широко варьируются. В Нидерландах статус жертвы временно урегулирован, с тем, чтобы она могла сотрудничать с сотрудниками правоохранительных органов. По Закону Бельгии о торговле людьми разрешения на жительство и социальная помощь предоставляются только при условии дачи свидетельских показаний против преступников. В США в январе 2002 года была введена специальная «Т-виза» для жертв. См. доклад Специального докладчика по трудящимся-мигрантам Габриэлы Родригес Писарро (сноска 83), примечание 17.

<sup>158</sup> Согласно докладу Иммиграционного бюро Швеции (Migrationsverket) за октябрь 2003 года, в 2002 году в Швеции исчезли 103 ребенка. Большинству из них было 15–18 лет и, в противоположность взрослым лицам, ищущим убежища, 70% из них пропали, не получив окончательного решения по своим ходатайствам.

<sup>159</sup> В Великобритании имеет место аналогичный сдвиг приоритетов от использования надежного группового дома в сторону патронатного воспитания.

<sup>160</sup> Более жесткая оценка возраста в Венгрии также уменьшает интенсивность исчезновения, так как допускается, что не каждый, кто ранее заявил, что еще не достиг 18 лет, и вследствие этого был освобожден от задержания, действительно был несовершеннолетним.

Канаде исчезновение группы китайских детей после освобождения их из-под стражи в 1999–2000 гг. привело к усилению превентивных мер. Неправительственные агентства в Онтарио сейчас предлагают проект по надзору за разлученными с семьей детьми, включая подростков, которые по возрасту уже не подходят для того, чтобы подпадать под предусмотренную законом защиту со стороны социальных служб без применения задержания. Проект предусматривает, среди прочего, более строгую проверку информации о взрослых, выдвигающих требование о предоставлении им опекуна над ребенком. В Италии проводится ряд успешных проектов по решению проблемы защиты разлученных с семьей детей от торговцев. Один такой проект, проводимый неправительственной организацией и местными властями порта Аскона на востоке Италии, представляет собой мониторинговый проект, в рамках которого детей при первой встрече подробно опрашивают (с учетом их возраста), чтобы полностью определить характер их родства с сопровождающими или встречающими их взрослыми. Этот проект был очень результативным в плане уменьшения случаев исчезновения детей и привел к реадмиссии (в Грецию и Албанию) 80 из 98 несовершеннолетних, опрошенных за период с 16 сентября 2002 года по 20 ноября 2003 года.

139. Риск побега семей с маленькими детьми в государствах назначения является, по сути, низким, и – если это абсолютно необходимо, – может быть еще более снижен путем задержания и содержания под стражей главы семейства. Однако, в Австралии и все в большей степени в Великобритании семьи с детьми задерживаются, как говорят, с целью сохранения единства семьи. В ответ на эту дилемму агентства в Швеции сообщают, что в большинстве случаев родители, когда им предоставляется возможность решить, что это будет лучше в интересах их собственных детей, выбирают разделение семьи (при котором одного из родителей освобождают для ухода за детьми), а не продолжение содержания собственных детей под стражей. В случаях, когда у ребенка есть только отец и отца необходимо по исключительным причинам задержать, ребенок, как правило, освобождается в групповой дом для разлученных с семьей детей, и ему предоставляется возможность регулярных встреч с отцом. Большинство семей в Швеции, однако, освобождаются в семейное жилье в Карлслундском центре приема беженцев, и для них устанавливается обязанность ежедневно отмечаться в Иммиграционном департаменте. Такое сочетание альтернативных мер оказалось исключительно эффективным. Подобное по-настоящему открытое жилье можно противопоставить приютам в остальных принимающих государствах, которые, по сути, являются альтернативными центрами содержания под стражей – это, например, бывший «Вумерский проект постоянного проживания» (Австралия) или «приюты» в США, где за разлученными с семьей детьми следят круглые сутки, где им очень редко дают разрешение на выход из помещения и где они посещают школу на территории «приюта». В американском правительстве есть новый департамент, который отвечает за уход за разлученными с семьей детьми и детьми без сопровождения, ищущими убежища, и сейчас он пытается уйти от применения такого де-факто содержания под стражей в сторону более активной передачи на воспитание.

## **8. Альтернативные меры для других уязвимых лиц**

140. Ни в одном из государств, рассмотренных в ходе данного исследования, не было альтернативной меры, ориентированной конкретно на лиц, переживших пытки, или на лиц, ищущих убежища, с проблемами психического здоровья. У нескольких правительственных и неправительственных агентств в Европе, Австралии и Северной Америке, однако, есть консультативные службы, которые предоставляют услуги лицам, освобожденным из-под стражи; эти агентства активно агитируют за досрочное освобождение таких лиц, если они признаны психологически страдающими в заключении<sup>161</sup>. В Греции уязвимые лица могут освобождаться из-под стражи по распоряжению суда, причем суд может наложить «альтернативное ограничительное условие» — иными словами, требование отмечаться в полиции каждую неделю или раз в две недели. В передаче таких дел на рассмотрение принимают участие УВКБ ООН и неправительственные адвокаты.

<sup>161</sup> См., например, Physicians for Human Rights (USA), *From Persecution to Prison*, 2003 [*Врачи за права человека (США): от преследования до заключения*]; C. Pourgourides, 'The Mental Health Implications of the Detention of Asylum Seekers', in Hughes & Liebaut (eds.), *Detention of Asylum Seekers in Europe: Analysis and Perspectives*, Kluwer Law International, 1998, Ch. 9 [C. Пургуридес *«Влияние задержания на психическое здоровье лиц, ищущих убежища»* // *«Задержание лиц, ищущих убежища, в Европе: анализ и перспективы»* / Под ред. Хьюза и Либо].

141. В Никарагуа и Мексике католическим благотворительным и неправительственным организациям иногда удается добиться освобождения уязвимых лиц, ищущих убежища. В Мехико такие лица могут жить в обществе при условии, что они будут отмечаться и поддерживать контакт с местной неправительственной организацией «Син Фронтерас». За 2003 года по таким специальным договоренностям было выявлено и освобождено пять несовершеннолетних лиц без сопровождения. На южной границе Мексики, в Тапачуле, лица, ищущие убежища, обычно не задерживаются, а размещаются в католическом «доме для мигрантов» под названием «Альберг Белен»<sup>162</sup>. В «Альберг Белен» установлен комендантский час, 21.00, который строго соблюдается. Комендантский час существует, главным образом, как мера безопасности, а условия в этом приюте считаются открытыми и хорошими. Предоставляемые там услуги помогают лицам, ищущим убежища, вместо того, чтобы пытаться нелегально двигаться на север<sup>163</sup>, оставаться в приюте, пока их ходатайства рассматриваются в Мехико.

### **С. Альтернативные меры, предназначенные для получивших отказ лиц, ищущих убежища**

142. Обеспечение присутствия лица для высылки и выполнения распоряжения о высылке получивших отказ лиц, ищущих убежища, является ключевой политической причиной того, почему многие государства избирают задержание и содержание под стражей либо другие ограничения свободы передвижения. Как отмечено выше, законность или незаконность таких мер будет зависеть от того, удовлетворяется ли в каждом отдельном случае критерий необходимости и соразмерности. Задержание и содержание под стражей лиц, на которых выдан приказ о депортации, может быть или не быть произвольным в зависимости от обстоятельств, например, если лицо содержится под стражей дольше обоснованного срока или бессрочно либо если содержание под стражей продолжается после того, как становится ясно, что приказ о депортации не может быть выполнен. Аналогичным образом, сохраняющиеся либо наложенные бессрочно ограничения свободы передвижения или ограничения, которые за длительный период времени становятся обременительными (например, чрезмерные требования отмечаться за много лет), могут также стать незаконными, и их нужно будет постоянно контролировать и подвергать периодическому пересмотру. Результаты этого исследования показывают, что задержание и ограничения свободы передвижения не всегда необходимы для обеспечения присутствия для высылки лица.

143. Лица, признанные не нуждающимися в международной защите, и лица, классифицированные государствами как «получившие отказ лица, ищущие убежища», включены в параметры данного исследования, потому что вопрос задержания и содержания под стражей на практике тесно связан с осуществлением высылки и депортации. К сожалению, международных данных относительно соблюдения процедуры лицами, признанными не нуждающимися в международной защите, на которых выданы приказы о высылке, немного<sup>164</sup>, поэтому возможности для оценки эффективности мер, не связанных с лишением свободы, по обеспечению высылки/возвращения, ограничены. Расчет разницы между количеством получивших отказ лиц, ищущих убежища, и количеством депортированных дает, как правило, весьма приблизительную цифру, которая не учитывает тех, кого по каким-либо причинам невозможно депортировать, тех, чьи апелляции на решения о депортации еще рассматриваются, тех, кому, возможно, уже был предоставлен субсидиарный статус, и тех, кто может выехать без уведомления властей. Тем не менее, этот «разрыв» между количеством

<sup>162</sup> Разделов приложения по Мексике и Никарагуа нет. Информация предоставлена УВКБ ООН и организацией «Син Фронтерас» (Мексика).

<sup>163</sup> По сообщениям этого учреждения, в 2003 году оно оказало помощь 230 тысячам мигрантов. Если мигрант без документов еще не перехвачен Национальным институтом миграции, а признан УВКБ ООН, Национальной комиссией по вопросам помощи беженцам (КОМАР) или какой-либо НПО как нуждающийся (потенциально) в международной защите, для него/нее сначала начинается процедура предоставления убежища, но мигранта обычно не берут под стражу. Вместо этого мигранта направляют в «Альберг Белен». Если же лицо, ищущее убежища, уже перехвачено, КОМАР должна потребовать освобождения этого лица с направлением в «Альберг Белен».

<sup>164</sup> Официальные лица в Париже и Лондоне сделали непроверенные заявления о том, что около 70% незадержанных лиц, ищущих убежища, ходатайства которых отклонены, впоследствии скрываются. См. M.J. Gibney and R. Hansen, *Deportation and the liberal state: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom*, New Issues in Refugee Research Working Paper No.77, UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit, February 2003, p.11 [М.Дж. Гибни и Р. Хансен «Депортация и либеральное государство: принудительное возвращение лиц, ищущих убежища, и нелегальных мигрантов в Канаде, Германии и Великобритании», «Новые вопросы в исследовании проблем беженцев», рабочий документ № 77, Отдел оценки и политического анализа УВКБ ООН, февраль 2003 г., с. 11].

приказов о высылке и количеством таких приказов, приведенных в действие, относительно получивших отказ заявителей, несомненно, для многих принимающих государств и их электоратов является критической проблемой, которая ведет к рутинному задержанию таких лиц. В Южной Африке, например, существует серьезная проблема исчезновения лиц, получивших отказ. Лицам, получившим отказ в обычном порядке, после окончательного решения Апелляционной коллегии, дается один месяц на выезд из страны; в противном случае их могут депортировать принудительно. В большинстве случаев получившие отказ заявители не соблюдают этот порядок и поэтому подлежат повторному задержанию. В Японии, с другой стороны, доля лиц, ищущих убежища, которые скрылись после получения отказа, остается небольшой: 4% в 2002 году и 13,5% в 2001 году.

144. Имеющиеся свидетельства все же подтверждают, что лица, ищущие убежища, с большей вероятностью скрываются после получения окончательного отказа и что альтернативные меры, не связанные с лишением свободы, имеют ограниченное влияние на этот факт. Тем не менее, в индивидуальном разрезе отклонение ходатайства о предоставлении убежища нельзя автоматически приравнивать к риску побега и, следовательно, к необходимости задержания<sup>165</sup>. В Канаде, к примеру, финансируемый государством альтернативный проект под названием «Проект для получивших отказ беженцев» обеспечил 60% показатель приведения в действие принудительной высылки по согласию, т.е. без применения задержания, силы или иных санкций. Проект работает на основе консультирования, практической помощи и предоставления получившим отказ заявителям 30 суток на то, чтобы покинуть страну добровольно – достаточный срок для того, чтобы уладить свои дела. В Мельбурне проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища, достиг такого же высокого показателя обязательного возвращения по согласию и присутствия для принудительного возвращения без согласия, используя поддержку со стороны социальных работников и консультирование. В период с февраля 2001 по февраль 2003 года проект провел исследование по отслеживанию 200 лиц, ищущих убежища (111 «дел», включая семьи), которые жили в обществе; 31% из них были бывшими задержанными. Из тех охваченным исследованием лиц, ищущих убежища, которые получили окончательный отказ, 85%, получив окончательное решение, добровольно покинули Австралию в течение 28 дней, которые обычно предоставлялись им для этого. Остальные 15% были задержаны, а потом принудительно возвращены. Ни один человек не скрылся. Из этого факта исследователи заключили, что для обеспечения присутствия лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, для высылки задержание и содержание под стражей обычно не является необходимой мерой.

145. Проект Института ««Вера»» в США не смог проследить все дела о предоставлении убежища, за которыми он наблюдал, до конца процедуры; когда проект заканчивался, большинство ходатайств и апелляций еще рассматривались. Поэтому он мало может сказать нам о выполнении приказов о возвращении. В общем, результаты более масштабного проекта указанного института, который охватывал других мигрантов без документов и преступников-иностранцев, показали, что общинные альтернативные меры лишь частично эффективны в отношении принудительного возвращения. Проект включал элемент помощи и проверки при выезде. При этом было случайно обнаружено, что нью-йоркские власти не полностью учитывают тех, кто выполняет приказы о высылке<sup>166</sup>. Институт «Вера» заключил, что после тщательной индивидуальной оценки повторное задержание в некоторых случаях может быть необходимым для обеспечения высылки<sup>167</sup>. Выводы института, однако, не означают, что есть эмпирическое обоснование внедренной в конце 2003 года в Хертфорде (штат Коннектикут), а теперь и в других городах США, пилотной политики, по которой все лица, в отношении которых выданы приказы о высылке, должны быть задержаны с момента выдачи приказа, независимо от вероятности того, что такое лицо скроется<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> См. G. Noll, *Rejected Asylum Seekers: The problem of return*, New Issues in Refugee Research, UNHCR Working Paper No.4, May 1999, p.28 [Дж. Нолл, «Получившие отказ лица, ищущие убежища: проблема возвращения», «Новые вопросы в исследовании проблем беженцев», рабочий документ УВКБ ООН № 4, май 1999 г., с. 23].

<sup>166</sup> Правительство США сообщает, что общее число мигрантов (в том числе лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, но не только их), скрывшихся в США после выдачи в отношении них приказов о депортации, составило 400 тыс. человек.

<sup>167</sup> Нью-Йоркские иммиграционные власти приняли меры всего лишь по 11 из 52 рекомендаций Института «Вера» относительно повторного задержания контролируемых иностранцев, а остальные 41 скрылись.

<sup>168</sup> «Ассошиэтед Пресс», 16 сентября 2003 г.

146. Великобритании правительство задекларировало намерение перейти к применению задержания и содержания под стражей как инструмента для высылки, поэтому центры содержания под стражей переименованы в «центры высылки». На данный момент, однако, по словам защитников прав беженцев, среди содержащихся в этих центрах много тех, чьи ходатайства и апелляции еще рассматриваются. Исследование, проведенное британским университетом Саут-Бэнк, выявило, что даже среди тех, кого на период до высылки отпустили под залог, 80% лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, придерживались условий залога и, следовательно, оставались доступными для высылки. Между тем, Международная организация по миграции (МОМ)<sup>169</sup> и неправительственное агентство «Защитим беженцев» проводят программу консультирования, в рамках которой лицам, признанным не нуждающимися в международной защите, оказывается помощь по изучению возможных вариантов выбора и даже согласия на возвращение домой. Этот проект аналогичен упомянутым выше канадскому и австралийскому проектам. Кроме того, он так же эффективен, как и эти проекты. В Швеции, с помощью консультационных мероприятий, в которых могут участвовать юридический представитель заявителя и другие соответствующие субъекты, органы государственной власти помогают получившим отказ лицам, ищущим убежища, самим прийти к решению о том, что наилучшим вариантом, возможно, будет уехать из Швеции. Этот подход, несмотря на его ресурсоемкость, эффективно стимулирует возвращение без применения принудительных мер. Вообще говоря, после программ возвращения для лиц, охваченных временной защитой, в Боснию и Косово, европейские государства проявили большой интерес к тому, чтобы стимулировать и побуждать к сотрудничеству в целях обязательного возвращения лица, признанные не нуждающимися в международной защите, предлагая им помощь и консультации вместо угроз принудительного возвращения либо вместе с ними. Такие программы экономически эффективнее и более гуманные, чем принудительное возвращение, хотя называть их «добровольными» будет неверно. Недавно начат ряд исследований по оценке программ обязательного возвращения, в которых предлагаются стимулы, по крайней мере, на начальном этапе, но для того, чтобы делать выводы об их эффективности, необходимы дальнейшие исследования<sup>170</sup>.

147. В отличие от такого подхода, некоторые изученные здесь страны лишают лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, всей материальной и социальной помощи – сразу же или через установленное количество дней. Хотя это может быть направлено на то, чтобы стимулировать данное лицо к возвращению, такой метод, несомненно, неэффективен для того, чтобы обеспечить присутствие данного лица для осуществления процедуры высылки. Те, кто не уехал, должны просто уйти в подполье, как свидетельствовало в 2002 году Центральное бюро статистики Нидерландов<sup>171</sup>. Такая политика, при которой лицо, получившее отказ в помощи, не сможет вернуться не по своей вине<sup>172</sup>, может означать нарушение обязательств государства в сфере прав человека. В Швейцарии по состоянию на 1 апреля 2004 года лица, получившие решение о недопустимости их пребывания, автоматически исключаются из числа получателей социальной помощи, хотя Федеральная конституция продолжает защищать их основные социально-экономические права. Те лица, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены после проведения полной процедуры рассмотрения, получают при необходимости социальную помощь и размещаются в одном из открытых центров – если они не задержаны и если их депортация невозможна.

---

<sup>169</sup> По состоянию на январь 2002 г. МОМ предложила свои услуги по реализации программ обязательного возвращения по согласию (МОМ называет этот «добровольным возвращением») девяти европейским правительствам.

<sup>170</sup> См. Study on Comprehensive EU Return Policies and Practices for Displaced Persons under Temporary Protection, Other Persons whose International Protection has ended, and Rejected Asylum Seekers, Prepared by ICMPD for the European Refugee Fund, Final Report, January 2002 [*Исследование по комплексной политике и практике ЕС относительно возвращения перемещенных лиц, находящихся под временной защитой, других лиц, срок международной защиты которых истек, и получивших отказ лиц, ищущих убежища*], подготовлено Международным центром по развитию миграционной политики (МЦРМП) для Европейского фонда беженцев, заключительный отчет, январь 2002 г.].

<sup>171</sup> В 2002 году Центральное бюро статистики сделало вывод, что в Нидерландах нелегально продолжают оставаться минимум 11000 и максимум 41000 получивших отказ лиц, ищущих убежища, из Афганистана, Ирака, Ирана, Сомали и бывшей Югославии.

<sup>172</sup> 31 июля 2003 года Британский Высокий суд постановил, что отказ в оказании помощи трем лицам, ищущим убежища, является нарушением статьи 3 ЕКПЧ. Аналогичный вывод был сделан 17 февраля 2004 года. Правительство Великобритании обжаловало эти решения – см. дело T v Secretary of State for the Home Department (T. против Министра внутренних дел), Апелляционный суд, 23 сентября 2003 г. [2003 EWCA Civ 1285] – и данный вопрос может в конце концов попасть в Страсбург, в Европейский суд по правам человека. Поскольку в данных делах одним из соображений была невозможность для лиц, ищущих убежища, выехать из Великобритании, положение этих не могущих вернуться иностранцев могло бы рассматриваться как аналогичное.

148. В Болгарии, где депортация осуществляется редко, лица, признанные не нуждающимися в международной защите, и другие нелегальные мигранты освобождаются из-под стражи через 9–10 месяцев, и для них устанавливается строгое требование отмечаться (ежедневно). По состоянию на февраль 2004 года на условиях таких альтернативных мер жили где-то восемнадцать человек, из которых тринадцать были признаны не нуждающимися в международной защите. Аналогичным образом, Закон Нидерландов об иностранцах 2000 года может использоваться как основание для ограничения передвижения получившего отказ лица, ищущего убежища, путем установления требования отмечаться дважды в день после принятия отрицательного решения по ходатайству.

149. В Бельгии большинство лиц, ищущих убежища и обжалующих отказ в Государственном совете, исчезает в тот момент, когда им дают указание переселиться в один из четырех специальных центров, где размещаются только те лица, которые находятся на этапе, непосредственно предшествующем высылке. Эти центры не более закрыты или суровы, чем другие центры, в которых живут лица, ищущие убежища. Однако, как сообщают НПО, лица, ищущие убежища, боятся перевода в них, рассматривая этот шаг как прелюдию к депортации, и сопротивляются краху, который этот шаг вызывает в их жизни (например, они должны забрать детей из местных школ, где они уже, возможно, проучились некоторое время). Как результат, за период с января 2002 по август 2003 года 52% таких лиц, ищущих убежища, апелляции которых рассматривались в Государственном совете, не отчитались в переводе в упомянутые центры. Фламандская неправительственная организация ОСІV утверждает, что столь высокого уровня неявки можно избежать, устранив иницирующий фактор, а именно четыре центра, которые, вероятно, вызывают беспокойство, не приносят при этом большой пользы с точки зрения содействия высылке.

150. Во многих странах задержание и бессрочное содержание под стражей людей, которых в обозримом будущем невозможно вернуть в страны происхождения, в том числе по не зависящим от них причинам, становится все более серьезной проблемой в сфере прав человека. Поэтому срочно необходимы альтернативные задержанию таких лиц меры. В докладе Специального докладчика по трудящимся-мигрантам приведена следующая рекомендация: «Содержание под стражей должно быть прекращено, если приказ о депортации не может быть выполнен по причинам, которые не являются виной мигранта»<sup>173</sup>. Постановления судов в Великобритании, США, Австралии и Канаде, соответствующие важным решениям Европейского суда по правам человека<sup>174</sup> и Комитета по правам человека ООН<sup>175</sup>, подтвердили этот общий принцип. В ряде стран законодательством предусмотрены максимальные предельные сроки содержания под стражей, которые должны применяться к этой категории лиц так же, как и к любому другому иностранцу<sup>176</sup>. В Швейцарии, к примеру, «предварительное содержание под стражей» может длиться не более трех месяцев, а «депортационное содержание под стражей» — максимум девять месяцев, хотя на практике эти две меры могут следовать друг за другом. основополагающий принцип, применяемый к «депортационному содержанию под стражей», состоит в том, что содержание под стражей должно продолжаться исключительно в течение того периода, который необходим для осуществления высылки, иначе оно становится произвольным.

151. В Канаде основные жалобы относительно требований отмечаться касались случаев, когда эти требования бессрочно применялись к лицам, признанным не нуждающимися в международной защите, которые не могли быть возвращены на родину, и где еженедельная явка в течение многих лет препятствовала их возможности работать в Канаде и приспособиться к жизни в этой стране. Тем не менее, такое бессрочное требование является, несомненно, предпочтительной альтернативной мерой томлению таких лиц под стражей в течение неопределенного срока.

152. В ряде федеральных земель Германии созданы специальные центры возвращения (*Ausreisezentren*), где размещаются нелегальные мигранты, не имеющие документов, в том числе лица, признанные не нуждающимися в международной защите и отказывающиеся возвращаться. Лицам

<sup>173</sup> См. доклад Специального докладчика по трудящимся-мигрантам Габриэлы Родригес Писарро (сноска 83).

<sup>174</sup> Дело *Ali v Switzerland* (Али против Швейцарии) (1999) 28 EHRR 304; дело *Quinn v France* (Квинн против Франции) (1997) EHRR 167.

<sup>175</sup> Дело *A v Australia* (см. выше сноску 39).

<sup>176</sup> Для таких лиц, однако, освобождение не является «решением» их проблемы, если их статус остается неурегулированным и их и им детям бесконечно отказывают в надежде на интеграцию. Этот момент связан со смягчением проблемы безгражданства и более широкими вопросами иммиграции, которые выходят за рамки настоящего исследования.

вышеупомянутой категории предписывается селиться в этих центрах, которые формально являются открытыми. При этом проживающие, однако, должны регулярно отмечаться (например, трижды в неделю), и их информируют об их правовом положении в беседах с целью привлечь их к сотрудничеству в административном процессе и поощрить их к выезду из Германии. Уровень удобств в таких центрах обычно устанавливается таким, чтобы также способствовать решению не оставаться в Германии – т.е. удовлетворяются только основные потребности<sup>177</sup>. Неправительственные критики этой политики призывают шире использовать концепцию «поддерживаемого добровольного возвращения» — т.е. оказания консультационных услуг и стимулирования, в частности, финансовой и практической помощи и профессионального обучения, что направлено на содействие обязательному возвращению по согласию и побуждение к сотрудничеству возвращаемого лица. В последнее время наблюдается возрождение этой концепции в Германии; в частности, выполняется ряд проектов на уровне земель и округов, в большинстве случаев совместно с различными неправительственными партнерами при участии в финансировании Европейского фонда беженцев. Эти проекты не только дают положительные результаты с точки зрения максимального сокращения содержания под стражей до депортации, но и помогают людям увидеть, что возвращение домой может быть в их интересах, и сохранить в этом процессе чувство собственного достоинства.

153. В Нидерландах раньше был открытый центр, зарезервированный для получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые исчерпали все возможности обжалования («Тер Апель», в небольшом городке в сельской местности). Его закрыли из-за больших расходов и из-за того, что он не смог повысить количественный показатель возвращения людей, отказавшихся сотрудничать. В середине февраля 2003 года голландское правительство обнародовало предложение открыть центры исключительно для тех лиц, которые получили первый отказ по своим ходатайствам, акцентируя внимание на возвращении с этого раннего этапа. Разлученные с семьей дети с ноября 2002 года уже размещаются в двух специальных центрах, ориентированных на возвращение, а не на интеграцию в голландское общество. Неправительственные организации критикуют жесткие режимы надзора и отрицательного стимулирования в этих центрах. В Норвегии лица, ищущие убежища, ходатайства которых признаны «явно необоснованными» (на данный момент это, в основном, граждане восточноевропейских стран), направляются в ориентированный на возвращение центр с первого же дня процедуры. Эта мера призвана обеспечить их присутствие для депортации из Осло. Наблюдаемое в последнее время падение числа прибывающих, возможно, частично обосновано сдерживающим эффектом этого ориентированного на возвращение центра, где процедуры проводятся в ускоренном режиме, за одну—две недели. Центр размещен в бывшем лагере гражданской обороны, окруженном забором. Официальных ограничений передвижения проживающих нет, но ворота охраняются, посещения ограничены, и охрана создает принудительную среду. Есть предложения ускорить процедуру в этом центре до 48 часов, но норвежские защитники прав беженцев сомневаются в том, что правила с такими незначительными гарантиями надлежащей правовой процедуры могут работать в открытом центре, не вызывая бегства людей из него<sup>178</sup>.

154. В ряде стран есть предельные сроки содержания под стражей до высылки лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, возвращение которых невозможно. Использование альтернативных мер, например, требование отмечаться, как в Болгарии, Канаде и США (в том числе применение технологии распознавания голоса), следует развивать там, где это может содействовать освобождению таких лиц – например, в Латвии и Австралии, где лица, признанные не нуждающимися в международной защите, содержатся под стражей бессрочно, ожидая исполнения приказов о высылке.

---

<sup>177</sup> Закон Германии об иностранцах также предусматривает возможные ограничения свободного передвижения лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, и всех тех иностранных граждан, на которых распространяется требование о выезде с территории Германии. Если такое лицо не задержано или не направлено в центр возвращения, оно должно уведомлять компетентный орган, ведающий делами иностранцев, о любом изменении местожительства – даже в пределах предписанного для проживания района – и об отлучке из предписанного района более чем на трое суток.

<sup>178</sup> По состоянию на 1 января 2004 года Норвегия открыла первый центр содержания под стражей в Трандуме, в бывших военных казармах в Улленсакере, где содержатся лица, ищущие убежища, которые совершили преступления или скрылись, а также лица, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены (в том числе лица, ищущие убежища, обжалующие отказ в первой инстанции). Создано также специальное подразделение полиции, которое, помимо других функций, осуществляет поиск скрывающихся лиц. Поскольку это означает прекращение давней норвежской политики избегания распространенного применения задержания, правозащитники опасаются, что лица с «явно необоснованными» ходатайствами в будущем также, возможно, будут содержаться под стражей на протяжении всей процедуры, связанной с предоставлением убежища.

## **D. Вопрос эффективности**

### **1. Факторы, влияющие на эффективность**

155. Приведенная в настоящем исследовании информация показывает, что существует несколько факторов, влияющих на эффективность или неэффективность конкретной альтернативной меры с точки зрения предотвращения побега и (или) улучшения соблюдения процедур предоставления убежища, а именно: (а) предоставление юридических консультаций; (б) обеспечение того, чтобы лица, ищущие убежища, не только были проинформированы о своих правах и обязанностях, но и понимали их, включая все условия их освобождения и последствия неявки на слушание; (в) оказание надлежащей материальной поддержки и предоставление соответствующего жилья на протяжении всей процедуры предоставления убежища; (г) проверка семейных или общинных связей либо, как вариант, использование групп общественности для «создания» гарантов/спонсоров. В некоторых странах используется система санкций или угроза более жестких ограничений, таких как задержание, для стимулирования соблюдения процедур предоставления убежища. По результатам настоящего исследования мы рекомендовали бы провести дополнительные исследования и оценку в этой области.

156. В ряде стран было установлено, что, среди других преимуществ надлежащей правовой процедуры, предоставление лицам, ищущим убежища, компетентного юрисконсульта значительно повысило уровни соблюдения процедур и явки. Адвокаты – особенно адвокаты, работающие в организации помощи беженцам – могут выступать в роли посредника при контактах с властями, напоминать своим клиентам о назначенных встречах и разъяснять последствия побега. В США, согласно официальным данным за 2001 год, разлученные с семьей дети, ищущие убежища, у которых были юридические представители, не явились на прием в 30% случаев. В то же время для тех, у кого юридического представителя не было, этот показатель составил 68%. Поэтому заслуживает сожаления тот факт, что в ряде стран, например, в Великобритании, правовая помощь лицам, ищущим убежища, урезается, тогда как дорогостоящие программы интенсивного надзора и электронного мониторинга изучаются как необходимые средства отслеживания местонахождения этих лиц.

157. Например, альтернативная мера (и средство правовой защиты) в виде залога и гарантии признана наиболее эффективной там, где она является автоматическим правом, и где доступ к юридическим консультациям и правовой помощи предоставляется всем задержанным, которые в нем нуждаются. Решения об освобождении под залог лучше всего принимают специально подготовленные сотрудники или судьи, чьи решения должны предполагать возможность обжалования посредством независимой и своевременной апелляционной процедуры. Адвокаты признают, что в такую индивидуализированную систему необходимо вкладывать соответствующие ресурсы, но считают, что целенаправленное применение задержания и содержания под стражей (или меньшие ограничения) компенсирует эти затраты. В США, где правовая помощь в иммиграционных делах вообще не предоставляется, презентации по «правовой ориентации», проводимые неправительственными организациями для задержанных иммигрантов, не только сделали системы иммиграции и определения возможности предоставления убежища более эффективными, но и повысили эффективность и доступность механизмов освобождения «под честное слово» и гарантию, уменьшив таким образом время, проводимое под стражей, в среднем на 4,2 суток на одного содержащегося под стражей.

158. В США значительным считается тот факт, что неявка на слушания по делу о предоставлении убежища автоматически приводит к заочной выдаче приказа о депортации<sup>179</sup>. В других странах альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры, вероятно, более эффективны в сочетании с угрозой задержания и содержания под стражей как прямой санкции за несоблюдение альтернативных мер. В Венгрии, к примеру, в качестве санкции за неявку по повестке или невыполнение приказа о депортации может применяться так называемое «полицейское задержание иностранцев». В ЮАР задержание может осуществляться за непродление разрешения (что необходимо делать ежемесячно) или за несоблюдение условий разрешения (хотя такие условия, в том числе ограничение

---

<sup>179</sup> Административные основания для вывода о том, что лицо, ищущее убежища, «скрылось», весьма разнообразны в разных государствах. В некоторых случаях неявка приводит к автоматическому закрытию дела. В других (например, в Греции) такому лицу дается определенное количество дней на явку. Во всех государствах решающее значение имеет вопрос справедливого обжалования закрытия дела по причине неявки.

проживания одним районом и требование регулярно отмечаться, на практике не реализуются). В Швейцарии лицо, ищущее убежища и нарушающее запрет на появление в определенных общественных местах (т.е. приказ о «недопущении» или «локализации»), может быть взято под стражу. По Закону Ирландии о беженцах лицо, ищущее убежища, которое не явилось на собеседование, должно представить обоснованное объяснение неявки либо заранее, либо в трехдневный срок после назначенной даты собеседования, иначе ходатайство этого лица считается аннулированным и отклоненным без возможности обжалования в Апелляционном суде по вопросам беженцев. У такого лица, однако, есть возможность запросить у Министра юстиции, равенства и правовой реформы разрешение на подачу нового ходатайства, и это лицо сохраняет право обратиться за пересмотром решения в Высокий суд.

159. В других государствах лица, ищущие убежища, могут наказываться за неявку путем отмены или сокращения предоставляемой им государственной помощи. Иммиграционная служба Дании может лишить лицо, ищущее убежища, денежной помощи, если оно не сотрудничает в рассмотрении его ходатайства – в том числе, пытаясь скрыться. Такое лицо, ищущее убежища, будет получать только помощь натурой (т.е. продуктовыми наборами). Единственное исключение – если такое лицо было беременным, несовершеннолетним или имело иные соответствующие медицинские потребности. В Польше при любом грубом нарушении лицом, подавшим ходатайство о предоставлении убежища, правил открытого центра размещения, в том числе в случае несанкционированного отсутствия в центре, директор Бюро репатриации и иностранцев может решить отменить предоставление помощи, полностью или частично. По просьбе заявителя директор может один раз восстановить полный объем помощи. Если же помощь отменяется вторично, директор может вновь восстановить финансовую поддержку, но уже в сокращенном размере. Влияние таких санкций на соблюдение альтернативных мер (и на сотрудничество в ходе процедуры) не изучалось.

160. Установлено, что адекватная материальная поддержка и обеспечение жильем во время проведения процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища имеют важнейшее значение для обеспечения соблюдения процедуры. Это доказывают высокие уровни неявки в системах приема, которые исключают большой сегмент лиц, ищущих убежища, из сферы государственной помощи (например, такая система сейчас действует в Италии, а до конца 2003 года – в Австрии). В США неправительственные организации выступают за то, чтобы лица, ищущие убежища, освобождались из-под стражи и получали разрешение на работу, чтобы они могли обеспечивать себя, учитывая, что в США им не предоставляются ни жилье, ни иные социальные услуги. Один из результатов получения разрешения на соответствующее самообеспечение состоит в том, что эти лица более вероятно будут проживать по постоянному адресу, что, в свою очередь, делает их связь с властями более надежной.

161. Для взрослых лиц, ищущих убежища, возраст, национальность и пол не признаны факторами, по которым можно предсказать риск побега, тогда как желание проехать транзитом в другую страну в целях восстановления семьи представляется значимым фактором в принятии решения скрыться. Несмотря на предполагаемую взаимосвязь между силой или допустимостью ходатайства о предоставлении убежища и правом на свободу в большинстве государственных систем, особенно в системах, где юридический пересмотр решения о задержании тесно связан с рассмотрением существа ходатайства, доказательств того, что между существом ходатайства и риском побега существует сильная взаимосвязь, нет.

162. Там, где альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры все же существуют, один из постоянных вопросов состоит в том, действительно ли они доступны на практике. Международные эксперты по мерам, не связанным с лишением свободы, в уголовном правосудии установили, что само по себе законодательство мало что решает, если не прилагаются дополнительные усилия для регламентации того, как именно эти меры должны осуществляться, а также для разработки подробных указаний и привлечения конкретных инвестиций в обучение и инфраструктуру<sup>180</sup>. То же самое, вероятно, касается сфер предоставления убежища и иммиграции, где те, кто издает приказы о задержании и содержании под стражей, часто не обеспечивают неукоснительного соблюдения

---

<sup>180</sup> V. Stern, 'Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia: A guidance handbook', Constitutional and Legal Policy Institute ('COLPI'), Paper No.6, May 2002, p.54 [В. Стерн, «Разработка альтернативных тюремному заключению в Центральной и Восточной Европе и Средней Азии мер: справочное руководство», Институт конституционной и правовой политики (КОЛПИ), доклад № 6, май 2002 г., с. 54].

требований собственного законодательства о необходимости и соразмерности, не учитывая таким образом в полной мере применимость различных альтернативных мер<sup>181</sup>.

163. Альтернативные меры окажутся неэффективными в соблюдении процедур и решении других государственных проблем, если не будет обеспечиваться их надлежащее проведение в жизнь и если лица, ищущие убежища, будут на долгое время изолированы от необходимых услуг или рынка труда. Если людей долгие годы держат под обременительными ограничениями, некоторые из них неизбежно могут покинуть предписанное им место или район проживания, чтобы попасть в городские центры и наладить связи с членами своего этнического сообщества, или же скрыться, рискуя жить и работать нелегально, но с некоторой степенью независимости и возможностью лучше обеспечивать себя и (или) свои семьи.

164. Большие открытые центры часто бывает трудно создать без возражений со стороны местных жителей, и эффективность работы таких центров будет поставлена под угрозу, если условия в них будут настолько плохими (или место их расположения будет настолько далеким), что лица, ищущие убежища, будут чувствовать себя угнетенными и помещенными в учреждение закрытого типа. Электронный мониторинг при помощи ножных браслетов зависит от наличия определенных факторов, таких как постоянный адрес проживания, по которому можно будет установить необходимое устройство. Однако его эффективность может быть недостаточной, если желание и возможность переехать в другую страну перевесят страх перед возможными санкциями за уничтожение или снятие устройства. Главным ограничением эффективности программ регистрации является неуважение или недоверие со стороны полиции и других органов к регистрационным и идентификационным документам беженцев.

165. В то время как у частных служб безопасности или государственных органов может не быть необходимых навыков и контактов с общественностью, необходимых для обеспечения эффективности программы освобождения под надзор, проблемы возникают и у неправительственных организаций, претворяющих в жизнь схемы, которые требуют значительного элемента принудительного применения и угрозы повторного задержания. Многие неправительственные субъекты признают этот недостаток, хотя чаще всего отсутствие альтернативных мер обусловлено отсутствием государственного финансирования и сотрудничества с этими организациями со стороны правительства<sup>182</sup>.

## ***2. Экономическая эффективность***

166. Существуют значительные препятствия для сбора данных о финансовых затратах на альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры и расчета этих затрат по отношению к затратам на задержание и содержание под стражей. Частично это вызвано тем, что большинство государств о таких затратах не сообщает. Поскольку продолжительность процедуры предоставления убежища существенно меняет общую стоимость, данные, где возможно, собирались в расчете на душу населения за определенные периоды (день, неделя). Такие цифры часто не учитывают капитальные затраты и редко подвергаются анализу на чувствительность всех переменных, возникающих в рамках местной системы предоставления убежища (таких, как срок первоначального содержания под стражей с целью установления личности или затраты на поиск и повторное задержание лиц, подлежащих принудительной высылке).

---

<sup>181</sup> По аналогии см. Рекомендацию (2002) 22 по улучшению реализации европейских правил по общественным санкциям и мерам, принятую 29 ноября 2000 года Комитетом Министров Совета Европы. Сейчас разрабатывается ряд инициатив в сфере уголовного правосудия, которые могут послужить моделями для сферы иммиграции и убежища; в отношении мониторинга рассматривается возможность применения альтернативных мер. В Украине, например, «Правосудие в открытом обществе» сейчас проводит пилотное исследование по мониторингу, с помощью международных и местных НПО, принятия судебных решений в Харькове (втором по величине городе страны) с целью убедиться, принимают ли судьи решения в соответствии с международными нормами по досудебным мерам, не связанным с лишением свободы, и в какой степени. См. University of Nottingham Human Rights Centre, *The Development of Alternative Sentences to Imprisonment in Ukraine: A Concept Paper* (ссылка 136 выше), с. 23. Датский совет по делам беженцев предложил аналогичным образом контролировать решения по применению альтернативных мер (и задержания), принимаемые датскими судами, но еще не получил финансирования для этого проекта.

<sup>182</sup> Работающие в сфере уголовного правосудия борются с таким же вопросом сочетания роли социального обеспечения с ролью применения санкций: «Социальные работники разрываются между желанием помочь правонарушителям и подружиться с ними и необходимостью осуществлять над ними надзор, контроль и сообщать суду о несоблюдении ими требований санкции». См. V. Stern, *Developing Alternatives to Prison in Central and Eastern Europe and Central Asia: A guidance handbook* (ссылка 180 выше), с. 43.

167. Тем не менее, широко признано, что почти все альтернативные меры окажутся дешевле задержания и содержания под стражей. В Бельгии директор Федасил подтвердил это предположение, хотя сравнительные цифры по задержанию и содержанию под стражей не опубликованы. В Австралии в докладе Судьи по делам лиц, ищущих убежища, отмечено, что внедрение предложенной им модели, включая капитальные затраты и анализ чувствительности различных переменных, даст экономию в восемнадцать процентов. Хотя эта цифра, возможно, является менее впечатляющей, чем прямое сравнение ежедневных затрат на человека (в среднем 170 австралийских долларов на задержание и 60 – на общественный надзор), эти восемнадцать процентов говорят в пользу содержания под стражей в исключительных случаях и на определенных (первом и последнем) этапах процедуры. В докладе подчеркивается, что альтернативные меры с низким уровнем безопасности не являются экономически эффективными для случаев, связанных с высоким риском побега, и наоборот<sup>183</sup>.

168. В рамках проекта, который в 1999 году выполнила в США организация «Лютеранская служба для иммигрантов и беженцев» с участием 25 китайцев, искавших убежища, было установлено, что затраты на освобождение под надзор общества составили всего три процента возможных затрат на содержание указанных лиц под стражей. Такие цифры, однако, достигнуты благодаря массе затраченного времени и услуг (бесплатные юристы, командировочные расходы) и обусловлены правом лиц, ищущих убежища, на работу для оплаты жилья. Таким образом, государство может сэкономить деньги, но за счет частных благотворительных фондов. Департамент иммиграции США сообщил Институту «Вера», что средняя стоимость содержания под стражей лица, ходатайствующего о предоставлении убежища, до вынесения окончательного решения составляет 7259 долларов. С другой стороны, стоимость альтернативного надзора в упомянутом Институте, включая краткие периоды содержания под стражей, если это было необходимо, составила за такой же период 2626 долларов. Американские неправительственные организации, опираясь на выводы Института «Вера», считают, что большинство лиц, ищущих убежища, фактически не требуют строгого надзора и что будущие проекты, предусматривающие введение альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, можно было бы реализовать даже с меньшими затратами на одного человека. Заявления Министерства внутренней безопасности США показывают, что электронный мониторинг, который этот орган испытывает в рамках ряда пилотных проектов, можно осуществлять с затратами 10–20 долларов в сутки на человека<sup>184</sup>. Технологию распознавания голоса можно эксплуатировать еще дешевле.

169. Исследования, проведенные в Великобритании университетом Саут Бэнк, показали, что 73 из 98 лиц, освобожденных под залог благодаря вмешательству организации «Залог для задержанных иммигрантов» (ЗЗИ), соблюдали условия залога. Если бы их задержание не было опротестовано ЗЗИ, правительству, по оценкам, пришлось бы потратить около 430000 фунтов стерлингов на содержание этих лиц под стражей в течение исследуемого периода. «Торонтская залоговая программа» также с гордостью сообщает, что затраты на содержание персонала составляют 12–15 канадских долларов в день (без учета стоимости пищи, проживания и т.д.) в отличие от 175 канадских долларов – средней стоимости содержания под стражей в канадской провинциальной тюрьме<sup>185</sup>. В Германии все центры коллективного размещения тратят 41 евро в месяц на каждого проживающего старше 14 лет и 20,5 евро в месяц на каждого ребенка до 14 лет; такие затраты утверждены федеральным правительством. Затраты на задержание и содержание под стражей в Германии публикуются редко, однако, по оценкам, один день содержания под стражей до депортации стоит около 60–80 евро без учета капитальных затрат, причем эта цифра варьируется в разных землях. Таким образом, открытые центры дешевле содержать, чем закрытые. Наиболее интересна, вероятно, практика, при которой допускаются исключения из действующего в Германии порядка рассредоточения и проживания в назначенном месте, если

<sup>183</sup> В отличие от этого, «Вумерский проект постоянного проживания», альтернативный центр содержания под стражей, по ежедневным затратам на содержание под стражей 1 человека (около 492 австралийских долларов) фактически оказался дороже, чем Центр содержания под стражей в той же Вумере.

<sup>184</sup> Одним из достоинств электронного мониторинга по сравнению с содержанием под стражей является то, что его масштабы легче уменьшить, чтобы больше не было динамики, из-за которой установленные расходы центра содержания под стражей оправдываются путем его максимального заполнения. Отсюда и нежелание закрывать такие центры, даже если количество прибывающих лиц, ищущих убежища, уменьшается.

<sup>185</sup> Тот факт, что экономия средств гораздо больше для освобожденных из тюрем с более высоким уровнем безопасности, означает, что преступники-иностранцы сейчас освобождаются под ответственность «Торонтской залоговой программы» чаще, чем лица, ищущие убежища, содержащиеся в центрах с более низким уровнем безопасности.

имеющееся частное жилье, оплачиваемое государством, стоит не дороже проживания в центре. Такое прагматическое исключение из правил, может быть, является исключением, которое, тем не менее, захочет внедрить любая страна, рассматривающая модель принудительных центров для всех заявителей.

170. В Литве наблюдается незначительная разница в затратах на задержанных и не задержанных лиц в Пабрадском центре регистрации иностранцев (затраты составляют около 1 млн. долларов, включая стоимость депортации)<sup>186</sup>. Дешевле только Рукльский центр приема, потому что он полностью открытый (годовой бюджет – около 450 тыс. долларов). Для международных доноров улучшение условий приема и защиты в Литве с тем, чтобы беженцы могли делать выбор в пользу убежища в этой стране, является экономически более эффективным и более комплексным решением, чем препятствование их транзитному передвижению посредством задержания. Высокая степень целенаправленности выдачи приказов о задержании в Литве обеспечивает не только большую законность задержания, но и то, что эти более высокие затраты возникают только за счет лиц, требующих круглосуточного надзора.

171. В некоторых странах условия содержания под стражей столь прискорбные, что стоимостный аргумент почти не имеет значения. Политика пресечения и внешней обработки также делает стоимостные факторы излишними, если государство может сэкономить средства путем эксплуатации закрытых лагерей или мест содержания под стражей в менее развитых государствах транзита. В Гватемале, к примеру, США уже платят по 8,50 доллара в сутки на одного мигранта на содержание под стражей мигрантов из-за пределов этого региона (которые могут подать ходатайства о предоставлении убежища, если въедут на территорию США)<sup>187</sup>. С другой стороны, относительно экономически эффективной стала финансируемая Австралией программа МОМ в Индонезии по размещению лиц, ищущих убежища, и лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, без применения задержания; при годовом бюджете около 250 тыс. австралийских долларов она за 2000-2002 год охватила (на разные сроки) около 4000 человек. Независимо от того, было ли это дешевле, чем затраты на их содержание под стражей в Индонезии, такой шаг был, несомненно, дешевле, чем содержание под стражей в Австралии. При этом, однако, использованные в этой программе меры пресечения вызывают озабоченность.

172. Хотя строгий надзор и другие ограничения, устанавливаемые при освобождении в общество с целью повышения уровня соблюдения процедур и явки, могут – в некоторых случаях – выполнять свою роль, нужно считать и человеческие затраты на такие меры. Альтернативные меры, предусматривающие мониторинг, надзор и ограничения, сделают жизнь труднее для тех настоящих беженцев, которые, как и лица, ищущие убежища, пытаются приспособиться к новой среде и вновь получить какую-то нормальную жизнь и уверенность в себе на основе вновь обретенных прав и свобод. Хотя количественная оценка экономии затрат на интеграцию, обеспечиваемой досрочным освобождением таких лиц в общество, невозможна, есть достаточные доказательства того, что задержание и содержание под стражей обостряет полученную ранее психическую травму, вызывает тревогу и депрессию<sup>188</sup>, которые, помимо неприемлемых человеческих затрат, влекут за собой медицинские и другие расходы для государства как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

#### IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

173. УВКБ ООН и неправительственные правозащитные группы должны продолжать акцентировать внимание на том, что основные правовые гарантии задержания и содержания под стражей во многих ситуациях не соблюдаются и что условия содержания под стражей во многих иммиграционных центрах, тюрьмах и транзитных зонах аэропортов по всему миру гораздо ниже

<sup>186</sup> Хотя эти цифры не опубликованы, можно аналогичным образом ожидать незначительной разницы в сравнительных затратах Мангерского центра размещения в Новой Зеландии, потому что задержанные и не задержанные находятся там практически в одинаковых условиях. Качественные услуги уравниваются меньшими затратами на обеспечение низкого уровня безопасности.

<sup>187</sup> Субсидируемые США правоприменительные операции в Гватемале являются частью программы США 1997 года, которая называется «Глобальный охват» и представляет собой «стратегию борьбы с нелегальной иммиграцией посредством акцента на сдерживание за рубежом». Бюллетень Службы иммиграции и натурализации США по программе «Глобальный охват», 27 июня 2001 года.

<sup>188</sup> См., например, Physicians for Human Rights (USA), *From Persecution to Prison* (сноска 161); C. Pourgourides, 'The Mental Health Implications of the Detention of Asylum Seekers' (сноска 161).

приемлемых международных стандартов. Поиск альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер не всегда может быть ключевым приоритетом, когда речь идет о прекращении негуманной или нелегитимной политики задержания и содержания под стражей, но эти меры важны для более долгосрочной политики, касающейся обращения с беженцами и (или) с лицами, ищущими убежища.

174. Для основных государств назначения имеющиеся оценки альтернативных мер – в том числе мониторинга уровня явки при безусловном освобождении или безнадзорном проживании в обществе – поддерживают ту точку зрения, что лиц, ищущие убежища, очень редко необходимо задерживать и содержать под стражей или ограничивать в передвижении до окончательного отклонения их ходатайства или до момента, в который их высылка становится практической реальностью.

175. Необходимо проводить новые исследования в национальном масштабе для подтверждения уже проведенных и делиться полученными выводами с более широкой аудиторией, в том числе с персоналом тюрем и центров содержания под стражей, судьями, арбитрами, сотрудниками иммиграционных служб, депутатами парламентов и широкой общественностью. Как и в сфере уголовного правосудия, альтернативные меры, как правило, не будут применяться вместо задержания и содержания под стражей, если судьи и лица, принимающие решения, не будут верить в их действенность и если не будут рассеяны страхи общественности в отношении безнадзорного освобождения, часто провоцируемые паникерством в популярных средствах массовой информации.

176. В частности, нужно вновь задуматься о пробелах в правовых нормах и других правовых гарантиях, касающихся альтернативных мер, не связанных с лишением свободы. Например, такие пробелы есть в сфере обеспечения секретности и защиты информации в свете расширения использования биометрических данных и электронного мониторинга в сфере предоставления убежища. Еще одна «серая зона» — правовое определение различия между центром содержания под стражей либо закрытым лагерем для беженцев и открытым либо полуоткрытым лагерем для беженцев или центром приема.

177. Необходимы дальнейшие исследования на глобальном уровне и в отношении защиты разлученных с семьей детей, чтобы можно было уточнить, когда надзор или ограничение проживания конкретным местом или учреждением перестает быть мерой защиты и становится излишним и, вероятно, пагубным ограничением свободы передвижения или лишением свободы. Результаты данного исследования показывают, что есть другие, более творческие пути устранения угрозы, создаваемой сетями торговли детьми, для детей, ищущих убежища, которые доказывают свою эффективность в ряде стран.

178. В сфере функционирования альтернативных мер, преимущественно в государствах транзита, где настоящее исследование выявило более серьезные проблемы в эффективном применении таких мер, были проведены незначительные аналитические исследования. Тем не менее, результаты настоящего исследования подтвердили разумный вывод о том, что улучшение условий приема и перспектив интеграции в таких государствах непосредственно повысит уровень соблюдения процедур предоставления убежища.

179. Прежде всего, настоящее исследование было сосредоточено на правозащитном аргументе о том, что необходимость и соразмерность задержания и содержания под стражей требует рассмотрения возможных альтернативных мер. До настоящего времени проведен слишком малый объем испытаний или тестирования альтернативных мер в сфере предоставления убежища и сфере иммиграции. Наконец, такие альтернативные меры сами должны всегда удовлетворять критерию законности, необходимости и соразмерности.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### **АВСТРАЛИЯ<sup>1</sup>**

#### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

##### **A. Задержание и содержание под стражей прибывших без разрешения**

Закон Австралийского Союза о миграции 1958 года требует задержания всех неграждан, находящихся в Австралии незаконно, в том числе лиц, ищущих убежища, и других мигрантов, незаконно въехавших в страну, лиц, срок действия визы которых истек, и лиц, чья виза аннулирована (например, за нарушение одного из условий визы). Законом установлена система обязательного, автоматического, недискриминационного и непересматриваемого задержания и содержания под стражей всех лиц, ищущих убежища, въехавших на территорию Австралии без разрешения (в законе их называют «незаконно прибывшими»)<sup>2</sup>. По этому закону освобождение из-под стражи в таких случаях разрешается только до высылки или до выдачи визы. Следовательно, лицо, ищущее убежища, остается под стражей до исчерпания всех средств обжалования, а если они не дали результата, то до высылки. Максимального срока действия приказа о задержании и содержании под стражей нет. Задержание и содержание под стражей применяется независимо от вероятности побега лица и без учета того, могут ли альтернативные меры, не связанные с лишением свободы, быть достаточными для предотвращения побега. Закон распространяется на всех нелегально въехавших в страну, независимо от возраста, пола, национальности и других характеристик, а также без учета того, являются ли эти лица лицами, ищущими убежища.

Некоторые места содержания под стражей расположены в отдаленных сельских районах. Они полностью безопасны, окружены электрическими изгородями и находятся под управлением частных служб безопасности, которые обеспечивают соблюдение правил и безопасность. Этот момент сомнителен, поскольку часто применяются условия, похожие на условия содержания в тюрьмах<sup>3</sup>.

##### **B. «Тихоокеанское решение»**

В 2001 году Австралия инициировала политику, широко известную как «Тихоокеанское решение» или, более официально, «стратегию зарубежной обработки». Эта стратегия предусматривает принудительный перевод перехваченных лиц, ищущих убежища, прибывших по морю либо в австралийские территориальные воды, либо в международное море через Индонезию, в специальные учреждения в двух тихоокеанских государствах, а именно в Папуа-Новой Гвинее (ПНГ) и Республике Науру. Австралийское правительство полностью финансирует расходы на содержание этих лагерей, а также оказывает значительную безвозмездную помощь этим странам. Австралия также соблюдает установленное законодательно исключение различных островных территорий из сферы действия вышеупомянутого закона о миграции, вследствие чего лицо, ищущее убежища, которое прибыло на одну из перечисленных австралийских островных территорий, не имеет право подавать ходатайство о предоставлении убежища<sup>4</sup>. Австралийское правительство и его партнер по реализации, Международная организация миграции (МОМ) придерживаются той позиции, что лагеря в ПНГ (в настоящий момент пустые) и Науру фактически не являются местами содержания под стражей. Следуя этой логике, австралийское правительство объявило, что переориентировало свою политику задержания и содержания под стражей с обязательной на дискреционную, потому что лицо, ищущее убежища, теперь

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Разделы 176–196 Закона Австралийского Союза о миграции 1958 года. Отметим, что лица, прибывшие в Австралию по надлежащему разрешению, а позже подавшие ходатайство о предоставлении убежища, не подпадают под положение об обязательном задержании, но могут быть задержаны, если возникнут подозрения в их неблагонадежности и т.д.

<sup>3</sup> Дополнительная информация об условиях содержания под стражей приведена в следующих источниках: ABC Four Corners video, 'About Woomera', 19 May 2003 [видеофильм «О Вумере», производство ABC Four Corners, 19 мая 2003 г.]; US Committee for Refugees, Sea Change: Australia's New Approach to Asylum Seekers, February 2002 [Комитет США по делам беженцев, «Радикальное преобразование: новый подход Австралии к лицам, ищущим убежища», февраль 2002 г.].

<sup>4</sup> Дополнительную информацию см. в A. Edwards, 'Tampering with Refugee Protection: The Case of Australia' Vol. 15(3) IJRL, 2003, p.192 [А. Эдвардс «Манипуляции с убежищем: дело Австралии»].

может быть переведено в «зарубежный центр обработки», а не содержаться под стражей в континентальной части Австралии<sup>5</sup>.

При этом, однако, многие критики такой политики и сами лица, ищущие убежища, считают, что упомянутые центры представляют собой места содержания под стражей, а именно места «произвольного задержания и содержания под стражей»<sup>6</sup>. Даже Департамент иммиграции Австралии (ДИМКН) признает, что свобода передвижения тех, кто может проживать в этих лагерях, управляемых МОМ, существенно урезается – методами руководства лагерями и обеспечения безопасности, жесткими условиями въездных виз, выдаваемых лицам, ищущим убежища, при въезде в ПНГ или Науру и явной географической изоляцией этих лагерей и островов. УВКБ ООН выразило серьезную озабоченность относительно жесткости таких ограничений<sup>7</sup>, и ни один суд или международный орган по правам человека еще не урегулировал вопрос о том, могут ли эти ограничения означать лишение свободы в значении статьи 9 МПГПП. Поэтому для целей настоящего исследования «Тихоокеанское решение» считается формой задержания и содержания под стражей.

Учитывая рекомендацию УВКБ ООН 2003 года о том, что иракцев и афганцев из Газни нельзя возвращать вследствие общей опасности в местах их происхождения, получившие отказ заявители на Науру могут считаться не подлежащими высылке, а их содержание под стражей – бессрочным<sup>8</sup>. Учитывая тот факт, что они уже не находятся на территории Австралии, решения Высокого суда Австралии по делам Аль-Катеба и Аль-Хафаджи (см. ниже), возможно, не распространялись бы на них.

### **С. Задержание и содержание под стражей лиц, получивших отказ в предоставлении убежища**

По законодательству и на практике лица, прибывшие без разрешения и получившие отказ в предоставлении убежища, остаются под стражей до того момента, когда можно будет осуществить их депортацию. Высокий суд Австралии (наивысший суд) подтвердил этот закон в своем решении от 2004 года о том, что лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, освобождать не нужно. Результат этого решения состоит в том, что лица, получившие отказ в предоставлении убежища, могут содержаться под стражей бессрочно, если они не могут вернуться домой. Решение было принято с минимальным преимуществом голосов (4—3) и в значительной степени определило существующее положение<sup>9</sup>.

Аналогичным образом, лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которые въехали в Австралию по разрешению (т.е. с действительной визой), по закону должны быть задержаны, поскольку условия их визы более не действуют. При этом, однако, не ясно, будут ли они задержаны на практике. Им может быть выдана еще одна виза (например, «мостовая» виза) до момента депортации, а под стражу их брать не будут.

---

<sup>5</sup> Department of Immigration, Multicultural and Indigenous Affairs ('DIMIA'), 'Unauthorised Arrivals and Detention: Information Paper', February 2002 [*Департамент иммиграции, многонациональных дел и дел коренного населения Австралии (ДИМКН, DIMIA), «Прибывшие без разрешения и задержание: информационный материал», февраль 2002 г.*]

<sup>6</sup> См. Amnesty International, *Offending Human Dignity – The Pacific Solution*, ASA 12/009/2002 [*«Международная амнистия», «Оскорбление человеческого достоинства – Тихоокеанское решение»*]; Human Rights Watch, *By Invitation Only: Australian Asylum Policy*, Vol.14, No.10(c), December 2002, pp.66-70 [*«Хьюман Райтс Уотч» «Только по приглашению – австралийская политика убежища»*].

<sup>7</sup> Submission No.30, Senate Legal and Constitutional References Committee Inquiry into the Migration Legislation Amendment (Further Border Protection Measures) Bill 2002, p.8 [*Представление № 30, Расследование Комитета Сената по правовым и конституционным обращениям по вопросу законопроекта о поправках к миграционному законодательству (дополнительные меры по защите границ)*].

<sup>8</sup> В декабре 2003 года УВКБ ООН и ДИМКН вновь подняли ходатайства афганцев с целью срочного рассмотрения обстоятельств, и сейчас (по состоянию на март 2004 г.) ожидаются результаты этого пересмотра.

<sup>9</sup> См. дело *Al Kateb v Godwin* (Аль-Катеб против Годвина) [2004] HCA 37, 6 августа 2004 г.; дело *Minister for Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs v Al Khafaji* (Министр иммиграции, многонациональных дел и дел коренного населения против Аль-Хафаджи) [2004] HCA 38, 6 августа 2004 г. Ср. дело *Al-Mazri v. Minister for Immigration and Multicultural Affairs* (Аль-Мазри против Министра иммиграции, многонациональных дел и дел коренного населения) [2002] FCA 10009, 15 августа 2002 г.

## **Д. «Мостовые» визы**

«Мостовые» визы выдаются по усмотрению Министра иммиграции без возможности обжалования или принуждения<sup>10</sup>. Хотя все лица, ищущие убежища, могут подавать заявление о выдаче «мостовой» визы, которая позволила бы освободить их из-под стражи, условия ее получения настолько жесткие, что их практически невозможно выполнить. Такая виза обычно резервируется для лиц, въехавших в Австралию по действительной визе, срок действия которой с тех пор истек. Многие лица, ищущие убежища, прибывающие самолетом с документами, посредством этого механизма быстро освобождаются из-под стражи. Это частично объясняется тем, что личности лиц, прибывших самолетом, легче проверить по документам, предъявленным в пункте вылета. Например, лицо, въехавшее в Австралию по туристической или студенческой визе, а потом подающее ходатайство о предоставлении убежища, обычно получает «мостовую» визу, чтобы иметь возможность остаться жить в обществе. «Мостовая» виза может быть выдана без условий или с условиями, такими как уплата денежной гарантии, сообщение фамилий и адресов членов семьи, живущих в обществе, или требование отмечаться. То, налагаются ли условия, и если налагаются, то какого типа, зависит от конкретного штата<sup>11</sup>. Никаких прав на работу, медицинское обслуживание или социальное обеспечение такая виза не дает<sup>12</sup>.

«Мостовые» визы класса Е могут выдаваться лицам одной из пяти перечисленных групп (несовершеннолетним, лицам преклонного возраста, людям с особыми медицинскими потребностями, заявителям, состоящим в браке с гражданами Австралии или с постоянно проживающими в Австралии) на благотворительной основе. Такая виза может также быть выдана любому лицу, дело которого находится в производстве Высокого суда. После такого освобождения лицо, ищущее убежища, должно указать адрес местожительства и о любом отсутствии по данному адресу в течение более 14 дней сообщать ДИМКН. От таких лиц могут также потребовать внесения гарантии и соблюдения требования отмечаться.

## **Е. Задержание и содержание под стражей детей, ищущих убежища**

Как и незаконно прибывшие взрослые, дети, ищущие убежища, которые въехали в Австралию без разрешения, по Закону о миграции 1958 года подлежат задержанию и содержанию под стражей. Департамент иммиграции иногда заявлял, что задержание ребенка может служить его «наилучшим интересам», так как сохраняет единство семьи в ситуациях, где глава семьи должен оставаться под стражей. В одном из дел, ранее рассмотренных Высоким судом, правительственные юристы утверждали, что освобождение ребенка в ходе процедуры определения статуса может нанести психологический ущерб, если вызовет у ребенка «ложную надежду» перед тем, как его вновь задержат после отклонения ходатайства о предоставлении убежища и будут содержать под стражей до высылки из Австралии. Австралийские адвокаты беженцев ответили на первую часть этого утверждения рекомендацией о том, что родители ребенка (и сам ребенок, если позволяет возраст) должны иметь возможность сделать собственный выбор в отношении того, что именно служит «наилучшим интересам» ребенка – единство семьи или свобода. Ответ на второй пункт содержал ссылку на документальное доказательство психологической травмы, накапливающейся с каждым днем, которую дети получают в результате содержания под стражей в течение всей процедуры<sup>13</sup>.

В конце 2003 года Высокий суд Австралии единогласно постановил, что не считает содержание детей под стражей в иммиграционном порядке незаконным или неконституционным, и заявил, что

---

<sup>10</sup> Министр может выдать «мостовую» визу любого из пяти классов (А–Е); виза класса А предоставляет лицу права, приблизительно эквивалентные правам гражданина, а виза класса Е дает гораздо меньше прав. Министр может, однако, выдать «мостовую» визу только один раз, поэтому люди редко обращаются к нему за визой, поскольку потом они утратят возможность получить основную визу. Информацию предоставило представительство УВКБ ООН в Канберре.

<sup>11</sup> Обязанность налагать условия «мостовых» виз и контролировать их соблюдение лежит на отделениях Департамента иммиграции в штатах.

<sup>12</sup> Форма заявки на получение «мостовой» визы 1024i, ДИМКН.

<sup>13</sup> См. 'Summary of evidence regarding the psychological damage caused by long term detention' compiled by Zachary Steel, Clinical Psychologist, 3 July, 2002 [*Краткое изложение доказательств касательно психологического ущерба, вызываемого долговременным содержанием под стражей*], составитель Захарий Стил, клинический психолог, 3 июля 2002 г.]

исключений для детей в вышеуказанном законе о миграции не предусмотрено<sup>14</sup>. По другому делу Высокий суд решил, что условия содержания под стражей не делают незаконным содержание под стражей, которое в других отношениях является законным<sup>15</sup>. Таким образом, детей, ищущих убежища, в Австралии продолжают задерживать. Это решение может противоречить мнению Комитета по правам человека о том, что п. 4 статьи 9 МПГПП требует, чтобы задержанные имели право на разбирательство их дел в суде и чтобы любое разбирательство было эффективным, а главное, чтобы суд мог распорядиться об освобождении (см. ниже)<sup>16</sup>. Более того, Комиссия по правам человека и равным возможностям (КПЧРВ, HREOC) провела комплексное расследование по вопросу задержания и содержания под стражей детей, по результатам которого установила, что политика иммиграционного задержания, применяемая к детям, ищущим убежища, которые прибыли в Австралию без разрешения, «в корне противоречит» Конвенции о правах ребенка 1989 года<sup>17</sup>.

## Ф. Проекты постоянного проживания

Альтернативное место содержания под стражей женщин и детей было создано в двух километрах от бывшего центра содержания под стражей в Вумере (штат Южная Австралия). «Вумерский проект постоянного проживания» включал четыре дома с менее жесткими требованиями безопасности и гораздо менее суровыми материальными условиями, чем в центре содержания под стражей. Однако за проживающими лицами круглые сутки осуществлялся надзор силами как минимум трех сотрудников компании «Остралэйжн Коррекшнл Менеджмент Пти Лтд» (той же компании, которая охраняет центры содержания под стражей). Они не могли выходить за пределы этой огражденной забором группы зданий, за исключением выходов с сопровождением на объекты общественного пользования, коммунальные предприятия. Были также проблемы с отсутствием понимания особенностей других культур; в частности, мужчинам-охранникам был предоставлен беспрепятственный доступ в помещения, поэтому, например, женщинам-мусульманкам приходилось все время носить чадру. Сейчас это место содержания под стражей закрыто, как и основной вышеупомянутый центр.

Примечательно, что в вышеупомянутом учреждении было занято всего пятнадцать из двадцати пяти мест, хотя условия содержания там были намного лучше. ДИМКН заявил, что это вызвано сложностью приспособления семей к планировке домов, хотя было также мнение, что причина состояла в нежелании многих семей быть разделенными, когда отцов принудительно оставляли в основном центре содержания под стражей.

По мнению ДИМКН, вышеупомянутый проект был успешным, потому что он готовил участников к более широкому освобождению в австралийское общество на случай, если им дадут защитную визу. Ни одно лицо, ищущее убежища, не сбежало из этого учреждения, несмотря на менее строгие меры безопасности. ДИМКН признает, однако, что это учреждение сохранило признаки места содержания под стражей. Сейчас Департамент тиражирует этот проект. Представительство УВКБ ООН в Канберре считает его желательной «промежуточной» мерой до освобождения семей в безусловном порядке или под реальную альтернативную меру – в Порт-Хедленде (север штата Западная Австралия) и Порт-Аугусте, рядом с нынешним Бэкстерским центром содержания под стражей. Именно в Порт-Аугусту были переведены семьи, которые ранее проживали в Вумерском комплексе. По сообщениям, в новом проекте возникают многие проблемы неприкосновенности частной жизни, которые имели место в Вумере. Женщины не могут принимать посетителей в Порт-Аугустском комплексе, а посещают своих мужей в Бэкстерском центре содержания под стражей.

<sup>14</sup> Woolley & Anor; Ex parte Applicants M276/2003 by their next friend GS (M276/2003) [2004] HCA 29, 7 October 2004 [Вулли и Эйно; заявители, не являющиеся стороной в деле M276/2003, через своего «заступника» ГС (M276/2003), 7 октября 2004 г.].

<sup>15</sup> Дело Mahran Behrooz v MIMIA, Attorney-General of the Commonwealth of Australia, Australasian Correctional Management Pty Ltd and Australasian Correctional Security Pty Ltd, 6 August 2004 (Мехран Бехруз против ДИМКН, Генерального прокурора Австралии, компаний «Остралэйжн Коррекшнл Менеджмент» и «Остралэйжн Коррекшнл Секьюрити», 6 августа 2004 г.).

<sup>16</sup> Дело A v Australia (А. против Австралии), Комитет по правам человека (КПЧ), CCPR/C/59/D/560/1993, п. 9.5; дело C v Australia (С. против Австралии), КПЧ, CCPR/C/76/D/900/1999, п. 8.3.

<sup>17</sup> HREOC, 'A last resort?' The National Inquiry into Children in Immigration Detention, Executive Summary, April 2004, para. 1 [КПЧРВ, «Последнее средство?». Национальное расследование по вопросу иммиграционного содержания под стражей детей, пояснительная записка, апрель 2004 г., п. 1].

«Вумерский проект постоянного проживания» оказался исключительно дорогим. ДИМКН заявил, что общие затраты составили около 1,5 млн. австралийских долларов, что в расчете на 1 проживающего составляет приблизительно 492<sup>18</sup> австралийских доллара в сутки.

### **Г. Правовая помощь задержанным лицам, ищущим убежища**

Лица, содержащиеся под стражей, получают оплачиваемую государством правовую помощь через «Схему консультаций и содействия иммигрантам в оформлении заявлений» (ИАААС). Однако эта помощь предоставляется только для содействия этим лицам в подаче заявления сотруднику иммиграционной службы на получение защитной визы, а затем в Кассационный суд по делам беженцев, но не для судебного пересмотра, в том числе не для оспаривания решения о содержании под стражей. Более того, некоторые из центров содержания под стражей расположены в отдаленных сельских районах, где доступ к услугам юристов ограничен.

### **Н. Судебный пересмотр решений о задержании и содержании под стражей**

Полномочия судов конкретно пересматривать законность задержания и содержания под стражей отменено в силу закона<sup>19</sup>. Высокий суд Австралии постановил, однако, что это не ликвидирует его собственную юрисдикцию как суда первой инстанции и что любая попытка сделать это будет неконституционной<sup>20</sup>. Подача апелляции в Высокий суд может быть дорогим и длительным процессом, что удерживает многих лиц, ищущих убежища, от выбора этого пути. Отсутствие эффективных мер обжалования или пересмотра признано Комитетом ООН по правам человека делающим такое задержание и содержание под стражей «произвольным» в значении статьи 9 МПГПП<sup>21</sup>.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

По состоянию на июль 2002 года в шести местах содержания под стражей в континентальной части Австралии<sup>22</sup> содержались 1434 взрослых и 184 ребенка. К середине сентября число содержащихся под стражей сократилось до 1180 человек, причем эта цифра продолжала стабильно падать, главным образом благодаря тому, что в Австралии проводится политика предотвращения въезда всех прибывших без разрешения по морю. По состоянию на октябрь 2003 года среди содержащихся под стражей было всего шесть лиц, ищущих убежища, чьи дела находились в производстве. На 12 марта 2004 года в вышеуказанных учреждениях содержалось, по сообщениям, 1086 человек, большинство из которых (661) классифицировались как «ожидающие высылки»<sup>23</sup>. Таким образом, среди содержащихся под стражей становится все больше претендентов на статус беженца, получивших отказ.

Министр иммиграции очень редко пользовалась своим правом на выдачу «мостовой» визы для освобождения из-под стражи незаконно въехавшего лица, ищущего убежища, по исключительным обстоятельствам<sup>24</sup>. В тех редких случаях, когда освобождение осуществлялось, оно обычно было следствием активного давления со стороны адвокатов, благодаря которым дело становилось достоянием средств массовой информации.

<sup>18</sup> Цитируется и рассчитывается в отчете JAS по расходам, 2003 г., стр. 15 (см. ниже).

<sup>19</sup> Часть 183 Закона о миграции 1958 г

<sup>20</sup> Plaintiff S157/2000 v Commonwealth of Australia, [2003] HCA 2, 4 Feb. 2003 (Истец S157/2000 против Австралии, 4 февраля 2003 г.).

<sup>21</sup> Дело A v Australia, дело КПЧ № 560/1993. В пункте 9.4 КПЧ постановил, что вероятность побега лица является фактором, особым для индивидуального случая, и если таких факторов нет, то задержание на этом основании может быть произвольным. См. также недавнее решение по делу C v Australia, дело КПЧ № 900/1999. См. также доклад Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, документ ООН E/CN.4/2003/8/Add.2, 24 октября 2002 г.

<sup>22</sup> Уточняющий термин «континентальная часть» используется для того, чтобы отличать центры в Австралии от финансируемых Австралией центров содержания под стражей в других странах (например, в рамках «Тихоокеанского решения») и от австралийских островных территорий.

<sup>23</sup> Статистика предоставлена ДИМКН представительству УВКБ ООН в Канберре.

<sup>24</sup> За 1994–1998 гг. по решению Министра были освобождены только два из 581 ребенка, содержащегося под стражей. Источник: Human Rights and Equal Opportunities Commission ('HREOC'), *Those Who've Come Across the Seas*, 1998 [Комиссия по правам человека и равным возможностям (КПЧРВ), «Приехавшие через моря», 1998]. На июнь 2002 года по «мостовой» визе класса E на воспитание был передан всего один разлученный с семьей ребенок, ищущий убежища. Источник: HREOC National Inquiry into Children in Immigration Detention, Background Paper 1: Introduction [КПЧРВ, *Национальное расследование по вопросу иммиграционного содержания под стражей детей, справочный материал 1: введение*].

### III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ

#### А. Разлученные с семьей дети и другие уязвимые лица

Лишь незначительная часть несовершеннолетних, ищущих убежища<sup>25</sup> (разлученных с семьей/без сопровождения) была освобождена до вынесения решений по их ходатайствам. В 2002 году, к примеру, девять несовершеннолетних без сопровождения были переведены из Вумерского центра содержания под стражей в «альтернативные места содержания под стражей на патронатном воспитании, организованные Департаментом социального обеспечения штата Южная Австралия»<sup>26</sup>.

В 2003 году «Сентакза» (католическая благотворительная организация вблизи Аделаиды) предложила в качестве меры, альтернативной задержанию и содержанию детей под стражей, перевод их на условия общинного ухода. Эта организация достигла успеха в таком уходе за пятью детьми семейства Бахтияри (в возрасте 6–15 лет), «освобожденных» (фактически, хотя не законно) летом из Бэкстерского центра содержания под стражей.

В декабре 2001 года ДИМКН подписал меморандум о взаимопонимании с Департаментом социального обеспечения штата Южная Австралия (ДСУ) относительно детей, содержащихся под стражей. С Департаментом образования и услуг для детей (ДОУД) этого же штата был подписан меморандум о «предоставлении ухода и образования детям, содержащимся под стражей, как правило, несовершеннолетним без сопровождения, в альтернативных местах содержания под стражей на условиях домашнего ухода (патронатного воспитания)»<sup>27</sup>. Этот меморандум возлагает на назначенное лицо, как правило, на директора школы, ответственность за местонахождение находящегося под стражей ребенка во время посещения им школы. Такое лицо обязано проявлять как моральную, так и физическую сдержанность по отношению к ребенку и уведомлять ДИМКН или руководство центра содержания под стражей о любой проблеме или о признаке того, что ребенок может сбежать. В декабре 2002 года в «Инструкциях по альтернативным местам содержания под стражей в сфере миграции» подчеркивалось, что лица, переведенные в такие «альтернативные места», должны находиться под постоянным надзором и что должны налагаться другие ограничения на свободу их передвижения.

И в Южной Австралии, и в Виктории несколько лиц, ищущих убежища, были спокойно освобождены под общинный уход по исключительным обстоятельствам – например, женщина с дочкой были освобождены для проживания в мотеле, а одного мужчину выпустили для лечения в психиатрической больнице.

Эти исключительные механизмы можно было бы формализовать в виде более широкой системы передачи (т.е. освобождения де-факто с угрозой немедленного повторного задержания в любой момент) уязвимых лиц в общество или в более подходящие учреждения по уходу<sup>28</sup>. При этом, однако, НПО и

<sup>25</sup> ДИМКН определяет несовершеннолетнего без сопровождения как «несовершеннолетнего (ребенка младше 18 лет), не являющегося гражданином Австралии и не имеющего в Австралии родителя, который заботился бы о нем». «Подопечный без сопровождения» не имеет в Австралии родителя или родственника старше 21 года, который заботился бы о нем. «Неподопечный без сопровождения» не имеет родителя, но имеет родственника старше 21 года, который заботился бы о нем. Закон об иммиграции 1946 года в части опеки над детьми (Закон об ИОД) предусматривает, что такие дети становятся подопечными Министра иммиграции, многонациональных дел и дел коренного населения, который затем делегирует эту функцию сотрудникам органа по охране детства в каждом штате или территории. Источник: DIMIA Factsheet No.84 'Caring for Unaccompanied Minors', October 2003 [Бюллетень ДИМКН № 84 «Забота о несовершеннолетних без сопровождения», октябрь 2003 г.]. Критики этих схем считают, что они создают конфликт интересов в ситуациях, где ДИМКН является органом власти, осуществляющим содержание под стражей или отвечающим за высылку ребенка из страны. См. UNICEF Submission to the HREOC Inquiry into Children in Immigration Detention [Заявление ЮНИСЕФ по поводу Расследования КПЧВР по вопросу иммиграционного содержания под стражей детей].

<sup>26</sup> Lawyers Committee for Human Rights, Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, p.8 [Комитет юристов по правам человека, «Обзор государственных процедур и практики в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища», заключительный отчет, сентябрь 2002 г.].

<sup>27</sup> Меморандум о взаимопонимании между Австралийским Союзом и Правительством штата Южная Австралия о предоставлении детям-иммигрантам, содержащимся под стражей в штате Южная Австралия, доступа к образованию в государственных школах штата Южная Австралия, цитируется в Hansard (отчете о заседаниях парламента Австралии), 16 июня 2002 г., стр. 11510.

<sup>28</sup> Любое ведомство, задействованное в надзоре за лицами, находящимися в «альтернативном месте содержания под стражей», должно гарантировать Министру иммиграции следующие моменты: (а) уровень ухода и услуг, которые будут предоставляться

агентства социального обеспечения Южной Австралии высказывают серьезные опасения относительно реализации таких механизмов, изоляции и отсутствия самостоятельности, которые они могут влечь за собой, а также по поводу того, всегда ли такие механизмы служат «наилучшим интересам» детей. Эти организации убеждают ДИМКН, что освобождение по «мостовой» визе с минимальными гарантированными правами по схеме помощи лицам, ищущим убежища, является более подходящим вариантом, чем увеличение количества «альтернативных мест содержания под стражей» (см. ниже пункт «Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища»).

### **В. Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища**

Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища (ХМЛИУ, HMASP), в Мельбурне и другие организации в Австралии предложили расширить применение освобождения по «мостовым» визам класса Е в сочетании с введением минимальных прав на схему помощи лицам, ищущим убежища, которой сейчас ведает Красный Крест<sup>29</sup>. И работники жилищного строительства, и социальные работники поддерживали бы лиц, освобожденных под патронирование агентств социального обеспечения, осуществляя надзор, главным образом, через персонифицированную программу помощи. ХМЛИУ отмечает, что, помимо оказания практической помощи в удовлетворении материальных потребностей и контроля над соблюдением минимальных условий социального обеспечения, «социальное патронирование играло бы важную роль в подготовке, поддержке и расширении прав лиц, ищущих убежища, на протяжении всего процесса определения статуса. Социальный работник, не будучи ответственным за выполнение иммиграционных решений или за юридические консультации, играл бы, тем не менее, ключевую роль в координации дел, включая взаимодействие с адвокатами, ДИМКН и службой Министра»<sup>30</sup>.

Характер поддержки, которая могла бы оказываться бывшим задержанным, освобожденным в общество по «мостовой» визе, детализирован организацией «Хотхэм Мишн» на основании ее многолетнего и до некоторой степени уникального опыта работы с лицами, ищущими убежища, в обществе – как с теми, кто прибыл в Австралию по законным документам и получил «иммиграционное разрешение» на жизнь в обществе, так и с теми, кого оставили выживать в обществе без прав на социальное обеспечение. В феврале 2004 года ХМЛИУ сообщил, что работает с 250 лицами, ищущими убежища, которые размещены в 33 местах<sup>31</sup>. До настоящего времени организация и многие НПО-партнеры работали с 66 лицами, ищущими убежища, освобожденными по «мостовым» визам, но без прав на социальное обеспечение<sup>32</sup>. «Хотхэм Мишн» отмечает крайне высокий процент клиентов,

---

«лицу, содержащемуся под стражей»; (б) ответственность за затраты и ежедневные потребности такого лица; (в) соблюдение неприкосновенности личной жизни такого лица; (г) присутствие такого лица для рассмотрения его дела и, при необходимости, для высылки из Австралии. Основные опасения агентств социального обеспечения, очевидно, касаются последнего из этих требований, потому что оно влечет за собой определенный элемент иммиграционного принудительного применения с их стороны. У агентств социального обеспечения часто уже есть обширный опыт в соблюдении осторожности по отношению к лицам, освобожденным «под честное слово», к малолетним лицам, освобожденным для наказания заключением в исправительное учреждение, и ДИМКН установил бы некоторые требования по надзору как условие таких переводов – например, требование отмечаться в полиции или правительственном органе ежедневно, трижды в неделю или еженедельно – сохраняя таким образом основную ответственность за явку данного лица и соблюдение им процедур. В то же время агентство социального обеспечения должно было бы проявлять моральную сдержанность по отношению к таким лицам, убеждая их выполнять эти требования. Оно также должно было бы быть готовым уведомить ДИМКН в случае наличия признаков, говорящих о вероятности побега какого-либо лица. Агентство не сопровождало бы переведенное «лицо, содержащееся под стражей», везде, но делало бы это в некоторых местах, где могла бы действовать система комендантского часа, как это уже делается во многих исправительных центрах и общежитиях.

<sup>29</sup> Ведущая оппозиционная партия Австралии (Лейбористская партия) предложила аналогичные механизмы управления делами не задержанных лиц, ищущих убежища, не как альтернативную задержанию и содержанию под стражей меру, а как решение для уменьшения числа иммиграционных тяжб, путем обеспечения лучшего понимания системы лицами, ищущими убежища. Источник: 'Guardians to manage asylum case load: Labor', Sydney Morning Herald, 31 March, 2004 [*«Опекуны будут решать проблему сокращения количества дел по убежищу: лейбористы», «Сидней Морнинг Хералд», 31 марта 2004 г.*].

<sup>30</sup> Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища, 'Minimum Standards of Care for Asylum Seekers in the Community', (draft working paper) Melbourne, 24 March, 2004 [*«Минимальные стандарты помощи лицам, ищущим убежища, в обществе» (проект рабочего документа), Мельбурн, 24 марта 2004 г.*].

<sup>31</sup> При церквях, в «назначенном временном жилье», в арендованных квартирах и коттеджах.

<sup>32</sup> 11 в «альтернативных местах содержания под стражей», 15 в психиатрических больницах и других медицинских учреждениях, 1 несовершеннолетний без сопровождения, 32 освобожденных под залог, 2 освобожденных по распоряжению суда, 5 «промежуточных» случаев. Источник: Hotham Mission Asylum Seeker Project End of Year Report, February 2004 [*Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища, итоговый годовой отчет, февраль 2004 г.*].

подчинившихся отрицательным решениям по их ходатайствам о предоставлении убежища. Этот успех организация относит на счет как модели управления делами, так и того факта, что их клиентам было представлено адекватное юридическое представительство<sup>33</sup>.

За период с февраля 2001 года по февраль 2003 года «Хотхэм Мишн» провела исследование, предусматривавшее мониторинг 200 лиц, ищущих убежища (111 «дел», включая семьи), которые жили в обществе по «мостовым» визам класса E, из них 31% были бывшими задержанными. «Хотхэм Мишн» сообщила, что ни одно из 200 вышеупомянутых лиц за два года не скрылось, несмотря на то, что 55% ожидали решения четыре года и более, и на то, что 68% были признаны стоящими перед риском оказаться бездомными или уже были бездомными<sup>34</sup>.

Из тех охваченным исследованием лиц, ищущих убежища, которые получили окончательный отказ, 85% добровольно покинули Австралию в течение 28 дней, которые обычно предоставлялись им для этого. Остальные 15% были задержаны, а потом принудительно возвращены. Ни один человек не скрылся. Из этого факта исследователи заключили, что для обеспечения присутствия для высылки подавляющего большинства получивших отказ лиц, ищущих убежища, задержание и содержание под стражей не является необходимым и что бегство таких лиц можно предотвратить с помощью менее строгих ограничений и положительной поддержки, а именно:

- a) требований по соблюдению процедур, например, требования регулярно отмечаться;
- b) привязки выплаты пособия на проживание к постоянному контакту с властями;
- c) тщательной оценки рисков;
- d) комплексного управления делами.

Наконец, следует отметить, что ХМЛИУ дал своим клиентам изобилие других пособий по социальному обеспечению, позволяя им жить с достоинством, а также достиг успеха в подготовке лиц, ищущих убежища, к любому результату рассмотрения их дел, и в предотвращении их побега<sup>35</sup>.

### **С. Модели, предложенные Комиссией по правам человека и равным возможностям (КПЧРВ)**

В своем докладе за май 1998 года («Приехавшие через моря») КПЧРВ рекомендовала для австралийской системы модель «альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры», которая предусматривала наложение различной степени ограничений на свободу передвижения лиц, ищущих убежища. Комиссия рекомендует презумпцию в пользу выдачи «мостовой» визы, если правительство не может представить доказательство необходимости задержания и содержания под стражей. ДИМКН нужно было бы продемонстрировать, среди прочего, вероятность того, что данное лицо скроется, или, если условия «мостовой» визы уже нарушены, того, что лицо, ищущее убежища, не указало уважительной причины для такого нарушения<sup>36</sup>.

Согласно предложенной модели лица, ищущие убежища, подлежат освобождению в тридцатидневный (или максимум в девяностодневный) срок. Им должна выдаваться либо «мостовая» виза для открытого содержания под стражей, либо «мостовая» виза для освобождения в общество (под обязательство общины, семьи или свое собственное). В этой модели «мостовая» виза для открытого содержания под стражей более ориентирована на надзор и принудительное применение; жилье предоставляется государством; действует комендантский час и режим отмечания при входе и выходе в течение дня; выдается разрешение на работу (при этом его получение влечет за собой оплату жилья) либо предоставляется право на социальное пособие, если права на работу нет.

<sup>33</sup> Материал организации «Хотхэм Мишн» к Расследованию КПЧРВ по вопросу иммиграционного содержания под стражей детей, № 174.

<sup>34</sup> Hotham Mission Asylum Seeker Project, 'Welfare Issues and Immigration Outcomes for Asylum Seekers on Bridging Visa E, Research and Evaluation,' November 2003 [*Проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища, «Вопросы социального обеспечения и последствия иммиграции для лиц, ищущих убежища по «мостовой» визе класса E: исследование и оценка, ноябрь 2003 г.*]. См. также [www.hothammission.org.au](http://www.hothammission.org.au).

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> HREOC, *Those Who've Come Across the Seas*, Part 6: An Alternative Model, May 1998, p.235 [*КПЧРВ, «Приехавшие через моря», часть 6: Альтернативная модель, май 1998 г., с. 235*].

«Мостовая» виза для освобождения в общество», согласно предложенной модели, предполагает: предоставление назначенного адреса; обязанность уведомлять власти в течение 48 часов обо всех изменениях адреса; требование отмечаться; возможно, гарантию или поручительство; обязанность прибыть к куратору дела для отчета в течение 24 часов после вызова. Оба типа предложенных «мостовых» виз потребуют, как отмечает КПЧРВ, «достаточного финансирования общественного сектора с тем, чтобы он мог удовлетворить дополнительные требования, поставленные перед ним комплексной схемой освобождения под надзор общества»<sup>37</sup>. Если понадобится повторное задержание вследствие нарушения условий или из-за того, что получившее отказ лицо, ищущее убежища, должно содержаться под стражей до высылки, данное лицо не сможет подать ходатайство о своем повторном освобождении в течение еще тридцати дней<sup>38</sup>.

Ожидается, что в апреле 2004 года КПЧРВ опубликует отчет о своем Национальном расследовании по вопросу иммиграционного содержания под стражей детей, в котором будут подробно изложены рекомендации относительно освобождения, надлежащего размещения и защиты детей.

#### **D. Модель, предложенная Советом по беженцам Австралии**

Совет по беженцам Австралии (широкое объединение неправительственных организаций, работающих с беженцами и лицами, ищущими убежища, на всей территории страны) разработал модель, похожую на предложенную КПЧРВ, ориентированную на индивидуальную оценку того, требует ли лицо, ищущее убежища, задержания и содержания под стражей или оно подлежит определенной степени ограничения своего местопребывания. Потенциальными кандидатами на освобождение в этой альтернативной модели задержания и содержания под стражей названы лица, которые вряд ли сбегут и ожидаемый результат рассмотрения дел которых выглядит позитивным, а также те, кого следует освобождать по другим гуманитарным причинам.

Данная альтернативная модель задержания и содержания под стражей<sup>39</sup> исходит из того, что отдельные случаи можно регулярно пересматривать и выбирать уровень контроля, явно необходимый для каждого лица. Существуют три уровня:

**Уровень 1:** Закрытое содержание под стражей (которому подвергаются все лица, ищущие убежища, при прибытии в порт или аэропорт).

**Уровень 2:** Открытое содержание под стражей (которое приравнивается к проживанию в открытых центрах принудительного коллективного размещения в Европе). Открытое содержание предполагает размещение в общежитии, которое содержит и которым ведает ДИМКН, с комендантским часом с 7.00 до 19.00, и лица, ищущие убежища, имеют право на работу или на получение финансовой помощи.

**Уровень 3:** Освобождение в общество, что предполагает проживание по назначенному адресу и требование отмечаться. Есть три формы такого освобождения:

а) Освобождение в семью. Предполагается, что эта форма освобождения означает проживание по назначенному адресу с названным близким членом семьи и что лицо, ищущее убежища, должно отмечаться в органе власти через регулярные промежутки времени. При этом частота, с которой следует это делать, определяется после индивидуальной оценки должностным лицом, рассматривающим дело. Упомянутый член семьи должен либо заблаговременно внести залог, либо подписать обязательство перед властями. При вызове в любое время лицо, ищущее убежища, должно отметиться в органах власти в течение 24 часов.

б) Освобождение под надзор общественной организации. Это почти то же самое, что и освобождение в семью, за исключением того, что адрес назначает признанная общественная организация, а возможности требовать от этой организации внесения залога нет.

---

<sup>37</sup> Там же, с. 242.

<sup>38</sup> Там же, с. 243.

<sup>39</sup> Эта модель, разработанная в конце 1990-х годов, размещена на веб-сайте Совета по беженцам ([www.refugeecouncil.org/au](http://www.refugeecouncil.org/au)) и остается актуальной альтернативной мерой.

с) Освобождение под собственное обязательство. Опять-таки, действуют очень похожие обязательства, за исключением того, что лицо, ищущее убежища, может менять свой назначенный адрес, уведомляя об этом ДИМКН в течение 48 часов.

Заявители могут переводиться с одного уровня контроля на другой по мере изменения обстоятельств их дела. Уровень проставляется на их визе, поэтому всякий раз, когда меняется уровень, должна выдаваться новая виза. Лицо, которое не освобождается, должно получать объяснение причин продолжения содержания его под стражей.

В этой альтернативной модели задержания и содержания под стражей предлагается отдавать приоритет обеспечению и закреплению освобождения в общество детей, близких родственников детей, лиц преклонного возраста, одиноких женщин, лиц со специальными медицинскими потребностями, лиц, подвергавшихся пыткам или имеющих признаки травмы. Санкцией за неоправданный отказ от сотрудничества с любым из уровней контроля, не связанных с лишением свободы, является повторное заключение под стражу, причем предусмотрен короткий период, в течение которого ходатайствовать о повторном освобождении невозможно.

#### **Е. Доклад организации «Правосудие для лиц, ищущих убежища» о стоимости мер, альтернативных задержанию и содержанию под стражей**

В 2002 году «Правосудие для лиц, ищущих убежища» (ПЛУ, JAS), альянс, объединяющий более 25 национальных, религиозных и общественных организаций, опубликовал доклад «Альтернативные подходы к лицам, ищущим убежища: прием и переходная система обработки». В этой модели было три ключевых элемента: (1) управление делами с целью оказания лицам, ищущим убежища, помощи на всем протяжении процедур рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища и пересмотра решений по этим ходатайствам; (2) несколько возможностей размещения; (3) оценка рисков на раннем этапе процедуры с целью определить, какой тип жилья каким лицам подходит, и свести к минимуму риск побега.

Недавно ПЛУ заказал специализированной консалтинговой фирме проведение анализа затрат, чтобы сравнить затраты на содержание лиц, ищущих убежища, под стражей с затратами на прием таких лиц по предложенной ПЛУ общественной модели<sup>40</sup>.

Авторы доклада отметили, что не могут количественно оценить возможный сдерживающий эффект содержания под стражей и, следовательно, сделать выводы относительно этого эффекта, равно как и не могут точно оценить экономию затрат на медицинское обслуживание и других затрат на социальную интеграцию, которую можно было обеспечить, если бы травма, вызванная проведенным в заключении временем, была сведена к минимуму. В качестве отправной точки в докладе была принято то, что политика обязательного задержания и содержания под стражей прибывших без разрешения будет продолжаться, а затем предложено, чтобы по результатам оценки рисков на раннем этапе каждое лицо, ищущее убежища, либо (а) передавалось под надзор общества, либо (б) направлялось в общежитие с умеренным уровнем безопасности, либо (в) оставалось под стражей.

Был сделан вывод о том, что даже с учетом дополнительных затрат на внедрение системы управления делами предложенная модель будет на 18 процентов дешевле существующей системы содержания под стражей. Отмечалось, что каждый уровень размещения – под общественным надзором, в общежитиях или под стражей – также является самым дешевым вариантом для соответствующего уровня требований безопасности (низкого, среднего или высокого). Другими словами, попытки обеспечить высокий уровень безопасности при общественном надзоре или проживании в общежитии, равно как и оставить низкий уровень безопасности для лица, которое характеризуется по-настоящему «высоким риском», не являются экономически эффективными.

Доклад основывался на цифрах из ряда источников, в том числе на заявлении ДИМКН за февраль 2003 года о том, что в 2001-2002 финансовом году среднесуточные затраты на содержание под

<sup>40</sup> Этот доклад был опубликован ПЛУ в сентябре 2003 года. На эту работу, стоимость которой составила около 10 тысяч австралийских долларов, ПЛУ получил гранты от разных фондов.

стражей составили 160 австралийских долларов на человека (диапазон – 95–533 австралийских доллара)<sup>41</sup>. Эти цифры не включают капитальные затраты, поэтому ПЛУ принял грубое приближение на основании капитальных затрат на исправительные учреждения и учреждения по уходу за лицами преклонного возраста в Австралии. ПЛУ установили, что эти затраты составили 30–50 австралийских долларов на человека в сутки<sup>42</sup>.

В докладе эти данные о затратах сравнивались со средней стоимостью содержания в обществе и размещения в полурежимном общежитии, после чего был сделан вывод о том, что если прибавить ежедневные затраты на содержание под стражей (160 австралийских долларов.) к ежедневным затратам на управление делами (10 австралийских долларов), получив таким образом общие затраты в сумме 170 австралийских долларов, эту цифру можно было бы непосредственно сопоставить с общей стоимостью проживания в общежитии, включая затраты на управление делами (110 австралийских долларов) и общей стоимостью содержания в обществе, включая затраты на управление делами (всего лишь 60 австралийских долларов)<sup>43</sup>. Затем эти цифры были подвергнуты «анализу чувствительности» к ключевым переменным, включая срок обязательного первоначального содержания под стражей, который варьируется от 15 до 60 дней, и был сделан окончательный вывод о том, что модель ПЛУ в среднем на 18 процентов дешевле содержания под стражей.

#### **IV. ВЫВОДЫ**

##### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

За последние годы в Австралии не был в сколько-нибудь серьезном масштабе реализован ни один конкретный альтернативный задержанию и содержанию под стражей проект, поэтому доказательства успеха альтернативных мер ограничены. Кроме того, австралийское правительство не публикует статистические данные относительно общего уровня соблюдения процедур освобожденными или не задержанными лицами, ищущими убежища.

В конце 1997 года Департамент иммиграции сообщил, что ни одно лицо, ищущее убежища и освобожденное по «мостовой» визе, за предыдущие два финансовых года не нарушило требование отмечаться и требование являться на назначенный прием<sup>44</sup>. Кроме того, ни одно из лиц, ищущих убежища, содержащихся под стражей в менее строгих режимных условиях в пунктах постоянного проживания вблизи Вумеры, Бэкстера и Порт-Хедланда или в «альтернативных местах содержания под стражей» в Южной Австралии, не попыталось скрыться. Мельбурнская организация «Хотхэм Мишн» сообщила о 100% соблюдении процедур 200 лицами, ищущими убежища (из них 31% ранее содержались под стражей), за которыми эта организация вела наблюдение в течение двух лет. В 1994 году один из парламентских комитетов выявил, что лишь 28 из 648 человек (4,3%) нарушили требование отмечаться и только 11 из 697 внесенных в качестве залога сумм (1,6%) были конфискованы<sup>45</sup>. Подобные цифры, несмотря на их устарелость и локальность, показывают, что для обеспечения соблюдения процедур в Австралии не нужны альтернативные меры, предполагающие дополнительный надзор или ограничения.

<sup>41</sup> Источник: письмо ДИМКН в адрес ПЛУ, процитированное в упомянутом докладе, 2002 г., с. 9. Путем прямого сравнения в сентябре 1997 г. было установлено, что затраты на содержание под стражей в Порт-Хедленде составили 161,77 австралийских доллара в сутки, тогда как затраты при освобождении под надзор общественной организации «Общество Св. Винсента де Поля» составили 14 австралийских долларов в сутки. См. HREOC, *Those Who've Come Across the Seas, Part 6: An Alternative Model*, May 1998, p.237.

<sup>42</sup> Доклад ПЛУ о затратах, 2003 г., стр. 12.

<sup>43</sup> Доказательства собирались по различным типам попечения по месту жительства, а также из данных проекта организации «Хотхэм Мишн» (затраты варьировались от 19,70 австралийских долларов в сутки на одного взрослого до 37,70 австралийских долларов в сутки на сильно нуждающуюся семью; отметим, однако, что эти низкие затраты были обусловлены временем, пожертвованным множеством добровольцев), «Энгликэа НСВ» (которая потратила около 168 австралийских долларов в сутки на помощь семье из трех человек с особыми потребностями – т.е. около 27 австралийских долларов в сутки на человека на оплату труда социального работника и 41 австралийский доллар в сутки на человека на оплату расходов на содержание) и Красного Креста, который предложил оказывать социальную помощь вместо содержания под стражей со среднесуточными затратами 11,60 австралийских долларов на человека.

<sup>44</sup> Ответ Департамента иммиграции на запрос сенатора Стотт-Деспожа от 1 сентября 1997 года – вопрос № 803.

<sup>45</sup> Парламентский объединенный постоянный комитет по миграции, убежищу, пограничному контролю и задержанию, февраль 1994 г.

Политику обязательного задержания и содержания под стражей и нежелание освобождать лиц, ищущих убежища, применяя альтернативные меры, нельзя объяснять и ссылками на интересы национальной безопасности. 22 августа 2002 года Парламентский объединенный постоянный комитет по иностранным делам, обороне и торговле направил Генеральному директору Австралийской организации безопасности и разведки (АОБР, ASIO) запрос о проверках лиц, ищущих убежища, на предмет благонадежности. В полученном ответе отмечалось, что из 5986 проверок, проведенных с 2000 года, ни одна не показала, что лицо, ищущее убежища, представляет риск для национальной безопасности. Комитет не услышал и доказательств существования с 2000 года статистической связи между лицами, ищущими убежища, и преступностью (кроме нарушений иммиграционного законодательства)<sup>46</sup>.

Каких же тогда политических целей достигает политика Австралии в отношении задержания и содержания под стражей? Бывший Министр иммиграции в своих публичных заявлениях неоднократно признавал, что эта политика выполняет сдерживающую функцию. Предполагается, что это сдерживание направлено против обманывающих заявителей, а не против настоящих беженцев, но на практике эта дискуссия значительно усложнилась, потому что внимание переместилось на вопрос вторичного перемещения из стран первого убежища и легитимности или нелегитимности этих внутрирегиональных перемещений. В любом случае, обязательное задержание и содержание под стражей было введено в 1992 году, но число лиц, ищущих убежища и прибывающих в Австралию без разрешения, неуклонно продолжало расти (причем в 2001 году – весьма заметно), что показывает, что задержание и содержание под стражей не стало очень эффективным сдерживающим фактором. По-настоящему Австралия не начала сдерживать лиц, ищущих убежища, до тех пор, пока в сентябре 2001 года не закрыла полностью свои береговые границы, а прибытие по морю не прекратилось до тех пор, пока одно судно («Зив-Икс») не затонуло в пути, в результате чего погибло свыше 300 лиц, ищущих убежища.

### **В. Обеспечивают ли альтернативные меры присутствие для высылки?**

В 2002 году Министр иммиграции заявил, что иммиграционное задержание и содержание под стражей обеспечивает присутствие лиц для высылки, и назвал это одной из основных составляющих действенного пограничного контроля. Как одна из мер, альтернативных задержанию в Австралии, проект организации «Хотхэм Мишн» для лиц, ищущих убежища, достиг отличных результатов в обеспечении присутствия лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, для возвращения, используя такие альтернативные меры, как ранее вмешательство, консультирование и помощь. С точки зрения экономической эффективности правительство должно было бы сравнить затраты и результаты поиска и повторного взятия под стражу тех немногих заявителей, которые, возможно, скрылись после освобождения под надзор общества, с затратами на содержание их под стражей в течение длительных периодов организации высылки.

Теперь, когда австралийское правительство выдает только «временные защитные визы», вопрос присутствия для принудительного возвращения станет еще более ориентированным на возвращение тех признанных беженцами лиц, защита которых отменена. Если таких беженцев можно найти и вернуть на родину, то это можно, по-видимому, сделать и с большинством лиц, получивших отказ в предоставлении убежища.

### **С. Экономическая эффективность**

Модель ПЛУ (см. выше) с элементом надлежащим образом организованного общественного надзора и без обращения к благотворительным фондам дает потенциальную экономию средств в размере 18% по сравнению с действующей политикой обязательного задержания и содержания под стражей всех прибывших без разрешения. По этой причине она чрезвычайно убедительна<sup>47</sup>. Те

<sup>46</sup> Цитируется в докладе ПЛУ о затратах, 2003 г., стр. 8.

<sup>47</sup> Количество лиц, ищущих убежища, на одно лицо, рассматривающее дела, варьируется в зависимости от потребностей клиента, но ПЛУ установил, что соотношение инспектор/количество дел варьируется между 1:6 и 1:30. ПЛУ использовал среднее соотношение 1:15 (что соответствует 25 человекам) и отметил, что основной объем затрат необходимо закладывать на первый месяц прибытия и оценки (что делает управление делами в этот период на 50% дороже).

несколько испытанных до настоящего времени дел, где агентства социального обеспечения приняли на себя ответственность за лиц с низкой степенью риска, подтверждают доказанный в докладе ПЛУ вывод о том, что упомянутая модель оправдывает свою цену без дополнительного риска для общественности.

Никакое стоимостное доказательство, однако, не сможет перевесить приводимые некоторыми австралийскими политиками аргументы о том, что содержание под стражей необходимо как фактор сдерживания торговцев людьми. По состоянию на сентябрь 2003 года стоимость «Тихоокеанского решения», по сообщениям, составила свыше 500 млн. австралийских долларов, что показывает, что почти все расходы будут иметь смысл, если они пошлют сдерживающее сообщение тем, кто, как считает австралийское правительство, направляется в Австралию без легитимной причины.

#### **D. Экспортная ценность**

Поскольку в Австралии продолжает действовать система обязательного задержания и содержания под стражей всех лиц, прибывших без разрешения, ей нужно внедрять систематические альтернативные меры такому порядку. Есть ряд отдельных примеров, хотя их масштаб ограничен и они, как правило, предполагают большое количество ограничений, налагаемых на свободу передвижения. Поэтому они не считаются практикой, достойной подражания.

## АВСТРИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

#### A. Задержание и содержание под стражей на границах или в транзитных зонах

До вынесения решения о приемлемости ходатайства допускается заключение под стражу в пограничной или транзитной зоне (*Konfinierung*) лиц, подавших ходатайство о предоставлении убежища в Венском международном аэропорту. По австрийскому законодательству задержанием и содержанием под стражей это не считается<sup>2</sup>.

Представительство УВКБ ООН в Вене играет определенную роль в одобрении отклонения «явно необоснованных» ходатайств в ускоренной процедуре рассмотрения в аэропорту. Заявители, ходатайства которых отклонены, должны оставаться под стражей в аэропорту, пока не будет рассмотрена их апелляция, если таковая подана. В 2003 году УВКБ ООН дало согласие по 150 из 182 дел, направленных ему на рассмотрение<sup>3</sup>. Большинство этих лиц были задержаны на короткий период, но некоторым пришлось оставаться под стражей больше месяца, пока не было принято решение по их ходатайствам. В 2003 году в вышеупомянутом аэропорту было зарегистрировано 2984 ходатайства о предоставлении убежища. Следует отметить, что большинство этих заявителей не проходили процедуру в аэропорту и не были задержаны, а были немедленно допущены на территорию Австрии, так как Федеральное ведомство по предоставлению убежища не признало их ходатайства явно необоснованными. Большая доля освобожденных лиц частично объясняется отсутствием места для содержания под стражей.

#### B. Задержание и содержание под стражей заявителей, находящихся на территории страны

Лица, ищущие убежища, также содержатся под стражей, если они были задержаны после нелегального въезда в страну<sup>4</sup>. В большинстве случаев они освобождаются после первого собеседования на предмет допустимости в Федеральном ведомстве по предоставлению убежища, если их ходатайства не признаны «явно необоснованными»<sup>5</sup>. Лица, ищущие убежища, которые въехали, уклонившись от пограничного контроля или нарушив положения Закона об иностранцах, обычно содержатся под стражей окружной пограничной полицией. На восточной границе (Нижняя Австрия и Бургенланд), а также вблизи границы с Италией в Бреннере для этой цели имеются специальные места содержания под стражей. В других пунктах используются местные полицейские сооружения.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Пункт 1 статьи 18 Закона об убежище. Удержание лиц, ищущих убежища, в аэропорту, не квалифицируется как «содержание под стражей до депортации» (и, следовательно, не подпадает под такие же гарантии (см. ниже раздел C «Содержание под стражей до депортации»)), согласно пояснительным замечаниям к Закону об убежище, в которых утверждается, что данное положение соответствует пп. (f) п. 1 статьи 5 Европейской конвенции о правах человека 1950 года. Это противоречит позиции УВКБ ООН, которое определяет задержание и содержание под стражей как существенное ограничение свободы передвижения в пределах таких мест, независимо от предполагаемой возможности лиц, ищущих убежища, выехать из принимающей страны. См. также решение ЕСПЧ по делу *Amuur v France* (1996) о незаконных ограничениях свободы передвижения.

<sup>3</sup> Информация получена в отделении УВКБ в Вене.

<sup>4</sup> Лицо, ищущее убежища, может подпадать под положения пп. 1 и 2 п. 1 статьи 63 Закона об иностранцах, в соответствии с которыми оно может быть взято под стражу на следующих основаниях: (а) выдача ордера на арест, согласно которому оно должно предстать перед соответствующим органом, или (б) обнаружение в семидневный срок после незаконного въезда, если данное лицо не заявит, что немедленно покинет территорию страны. Согласно п. 1 статьи 64 вышеупомянутого закона агент сил государственной безопасности должен незамедлительно, в течение двенадцати часов, уведомить органы об аресте иностранца по статье 63 этого закона. Любой иностранец, арестованный по этому положению, может находиться под стражей в течение максимум 48 часов. Лишение свободы на более длительный срок допускается только посредством содержания под стражей до депортации (статья 61 Закона об иностранцах).

<sup>5</sup> Лицам, ищущим убежища, которые въехали, уклонившись от пограничного контроля или нарушив положения Закона об иностранцах, предоставляется только временное право на проживание, если после первого собеседования на предмет допустимости их ходатайства признаны допустимыми и не являющимися «явно необоснованными» (см. п. 2 статьи 19 Закона об убежище). В соответствии со статьей 21 Закона об убежище лица, ищущие убежища, которые обладают временным правом на проживание, не должны подвергаться аресту и содержанию под стражей, если (1) они подали ходатайство в Федеральное ведомство по предоставлению убежища лично, а не по принуждению, или (2) они подали ходатайство во время прохождения пограничного контроля либо при ином их контакте с органом безопасности или с агентом службы государственной безопасности. Лица, ищущие убежища, которые подали ходатайство о предоставлении убежища только после ареста или содержания под стражей, могут быть оставлены под стражей независимо от наличия у них временного права на проживание.

### **С. Содержание под стражей до депортации**

Лица, ищущие убежища, в том числе получившие отказ, могут содержаться под стражей до депортации в соответствии с целым рядом положений о высылке<sup>6</sup>. Статья 61 Закона об убежище позволяет арестовывать и содержать под стражей иностранцев, если это считается необходимым в связи с наложением запрета на проживание или выдачей приказа о высылке, до осуществления высылки либо как мера безопасности в связи с депортацией, принудительной высылкой или транзитом.

Предполагается, что срок любого вида содержания под стражей до депортации, в соответствии с законом, должен быть как можно более коротким, т.е. такое содержание под стражей должно применяться только до тех пор, пока причина его не прекратит существовать или пока его цель уже нельзя будет достигнуть. Срок содержания под стражей до депортации или иных мер по высылке не должен превышать двух месяцев и может в исключительных случаях продлеваться в общей сложности на срок до шести месяцев<sup>7</sup>. Некоторые полицейские участки, ведающие иностранцами, проводят регулярные внутренние проверки для рассмотрения необходимости продления срока действия приказов о содержании под стражей, а некоторые – не проводят. Некоторые пограничные участки имеют автоматизированные системы, уведомляющие их о приближении двухмесячного и шестимесячного сроков по каждому делу, а в некоторых таких систем нет – что иногда приводит к тому, что срок содержания под стражей превышает установленный законом максимум<sup>8</sup>.

### **Д. Юридические консультации и апелляции**

Лица, ищущие убежища, имеют право подать апелляцию или «жалобу» в Независимый федеральный сенат по предоставлению убежища – квазисудебный орган, существующий в каждой провинции. Можно подавать апелляцию и в вышестоящие суды, в том числе в Высший административный суд. Правовая помощь задержанным лицам, которые подают такие апелляции, ограничена. Большинство лиц, ищущих убежища, рассчитывают на юридические консультации, предоставляемые добровольными организациями<sup>9</sup>.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

За 2003 год около 11150 иностранцев (не только лиц, ищущих убежища) содержались под стражей до депортации. По оценкам нескольких НПО, приблизительно 10% этих лиц были лицами, ищущими убежища.

Большинство содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища, — холостые взрослые мужчины, приехавшие из стран с низким уровнем признания статуса беженца (например, Армении, Грузии, Индии, Нигерии и др.). Однако, начиная с ноября 2003 года, некоторые окружные органы начали задерживать также глав семейств, а их жены и дети размещались в пунктах приема лиц, ищущих убежища. Поскольку полномочия на применение задержания и содержания под стражей принадлежат окружным административным органам, на практике наблюдаются значительные различия в зависимости

---

<sup>6</sup> Статья 61 Закона об убежище.

<sup>7</sup> В четырех исключительных ситуациях, перечисленных в п. 4 статьи 69 Закона об иностранцах, приказ о взятии под стражу может действовать максимум шесть месяцев. Это ситуации, в которых невозможно или недопустимо выслать иностранца по той лишь причине, что: (а) еще не вынесено окончательное решение относительно недопустимости депортации в конкретную страну в соответствии со статьей 75 Закона об иностранцах (в случаях, которые противоречат статье 3 ЕКПЧ), (б) невозможно установить его или ее личность и гражданство, (в) он или она не имеет необходимого разрешения на въезд или проезд из другого государства, (г) он или она препятствует выполнению приказа о депортации, сопротивляясь ограничительной мере. В Законе об иностранцах также зафиксирован максимальный срок совокупного содержания под стражей до депортации. На протяжении двухлетнего периода иностранец не может содержаться под стражей до депортации в течение более шести месяцев по причине одних и тех же фактов (п. 6 статьи 69).

<sup>8</sup> В Австрии существует более 91 органа первой инстанции (Bezirke и Magistrate) с различной практикой, которые подробно в данном исследовании не рассматривались.

<sup>9</sup> Статья 40 Закона об убежище предусматривает наличие юрисконсультов в Федеральном ведомстве по предоставлению убежища. Однако, как правило, задержанные лица, ищущие убежища, обычно не имеют к ним доступа и, следовательно, зависят от консультационных услуг, оказываемых НПО. Социальные консультанты, имеющиеся в учреждении содержания под стражей, обычно содействуют налаживанию контактов.

от компетентного пограничного округа. Некоторые округа практически не выдают приказы о взятии под стражу лиц, ищущих убежища, а некоторые делают это регулярно. Если органы, ведающие вопросам убежища, не считают ходатайство явно необоснованным или неприемлемым и предоставляют временное право на проживание, лицо, ищущее убежища, как правило, освобождается из-под стражи.

В 2003 году большинство задержанных лиц, ищущих убежища, содержались под стражей либо в течение периода постепенной подготовки к первому собеседованию, либо в течение всего двухмесячного срока, допустимого по закону. Более длительное содержание под стражей было исключением и применялось, главным образом, к лицам, подлежащим возвращению по процедуре Дублинской конвенции, или к случаям, когда органы власти, курирующие иностранцев, считали, что будет принято отрицательное окончательное решение по ходатайству об убежище.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **А. Открытые центры<sup>10</sup> и механизмы рассредоточения, ограничивающие свободу передвижения**

Не задержанным лицам, ищущим убежища, может быть предоставлено временное право на проживание до вынесения окончательного решения по их ходатайствам о предоставлении убежища. Они должны зарегистрировать свои адреса в федеральных органах власти.

Каждое лицо, ищущее убежища, сначала принимается в открытом «центре первичного приема» (в Тальхаме, Трайскирхене или в Венском международном аэропорту) и получает «карточку процедуры убежища». Затем эти лица рассредоточиваются по назначенным центрам размещения в девяти провинциях, или федеральных землях (*Bundeslander*).

Нуждающиеся лица, ищущие убежища, могут получать помощь через федеральную систему ухода<sup>11</sup>.

По Закону о предоставлении федерального ухода те лица, ищущие убежища, которым предоставляется такой уход, не подлежат переселению в другое место или в другую федеральную землю, кроме случаев закрытия центра проживания, воссоединения семей, особо уважительных личных причин (в том числе необходимости психиатрического или медицинского лечения) или организационных требований. Поскольку многие учреждения федерального ухода – небольшие пансионаты в относительно отдаленных районах, где часто отсутствуют возможности необходимого лечения травмированных людей, лица, ищущие убежища, требуют переселения. В нескольких серьезных случаях потребовалось вмешательство УВКБ ООН<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Так называемые «открытые пункты» в Австрии (*offene Stationen*) не следует путать с обсуждаемыми здесь открытыми центрами, равно как и с любой другой формой альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры. Эти открытые пункты являются скорее местами содержания под стражей, где иностранцам, которые задержаны на некоторое время и сотрудничают, может быть, и дается больше пространства для передвижения за пределами их камер, но все же в ограниченной зоне учреждения, причем в дневное время.

<sup>11</sup> Австрийская политика сейчас находится в поворотном пункте по отношению к оказанию социальной помощи лицам, ищущим убежища. Вплоть до конца 2003 года большое число лиц, ищущих убежища, было исключено из сферы федеральной помощи на основании пересмотренного Закона о предоставлении федерального ухода, который вступил в силу в ноябре 2003 года, а до его вступления в силу – на основании внутренних директив Министерства внутренних дел, которые исключали лиц, ищущих убежища, являвшихся гражданами определенных стран, из сферы всей федеральной помощи. Почти две трети всех лиц, ищущих убежища, в Австрии зависели от благотворительности и часто были вынуждены спать на улицах. По иронии, в таких случаях тепло постели в месте содержания под стражей в зимний период иногда считалось предпочтительней такой «альтернативной меры». На момент подготовки данного материала (начало 2004 года) было заключено соглашение о распределении затрат, связанных с приемом лиц, ищущих убежища, между Министерством иностранных дел и провинциями (землями). В соответствии с этим соглашением, которое, как ожидается, вступит в силу 1 мая 2004 года, все нуждающиеся лица, ищущие убежища, вновь получают право на помощь. В конце 2003 года Министерство внутренних дел решило ускорить решение и согласилось предоставлять федеральный уход всем нуждающимся лицам, ищущим убежища, не дожидаясь вступления упомянутого соглашения в силу.

<sup>12</sup> Например, в деле семилетнего ребенка, ищущего убежища, которому требовалось регулярное лечение в Вене (2002 год). Информация получена в отделении УВКБ ООН в Вене.

После вступления в силу нового закона об убежище все лица, ищущие убежища, должны будут поступать в «центр первичного приема». После допуска к обычной процедуре те лица, ищущие убежища, которые не нуждаются в государственной помощи, могут жить, где хотят. Их ходатайства о предоставлении убежища будут направлены в одно из семи отделений Федерального ведомства по предоставлению убежища в конкретной провинции. Лицу, ищущему убежища, не нужно переезжать в эту провинцию, если оно может ездить туда на все назначенные встречи<sup>13</sup>. Такое отсутствие ограничения для экономически самостоятельных заявителей показывает, что австрийская система приема построена, в первую очередь, как система распределения затрат между провинциями, а не как мера принудительного применения с целью обеспечения более строгого контроля за передвижениями лиц, ищущих убежища. На практике, однако, поскольку подавляющее большинство лиц, ищущих убежища, все же требуют государственной поддержки, ее получение становится одним из результатов данной политики, если она полностью реализована.

### **В. Требование отмечаться, проживание по назначенному адресу и другие «более мягкие меры» (*Gelinderes Mittel*)**

Действующий Закон об иностранцах предусматривает ряд более мягких мер, не связанных с лишением свободы, в качестве альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер. На практике эти меры предусматривают требование через день отмечаться и (или) требование проживать в месте, обычно в пансионате, назначенном полицией по делам иностранцев (независимо от потребности заявителя в федеральном уходе)<sup>14</sup>. Проживание в пансионате, назначенное как «более мягкая» мера, может продолжаться вдвое дольше содержания под стражей<sup>15</sup>.

Власти могут воздержаться от выдачи приказа о взятии под стражу, если считается, что данное лицо благодаря применению таких «более мягких» мер не скроется, а останется доступным для депортации<sup>16</sup>. В частности, власти обязаны применять такие меры к несовершеннолетним, если только они не смогут доказать, что такие меры будут неэффективными<sup>17</sup>.

Если лицо, ищущее убежища, не соблюдает эти меры или не является по вызову, его можно задержать. Угроза задержания действует как форма страховки от несоблюдения данных мер. Кроме того, перед переездом по назначенному адресу лицо, ищущее убежища, фотографируется и дает отпечатки пальцев.

За 2003 год меры более мягкого характера были применены к 622 иностранцам, что несколько больше, чем за 2002 год. В январе 2003 года 1042 человека были взяты под стражу, а к 16 были применены более мягкие меры. В декабре 2003 года 983 человека были взяты под стражу, а к 27 были применены более мягкие меры<sup>18</sup>.

В Граце (земля Штирия) около 60% содержащихся под стражей – лица, ищущие убежища, находящиеся под стражей в среднем приблизительно три недели. Дети, ищущие убежища, в Граце не содержатся под стражей, но к взрослым «более мягкие» меры не применяются. В Сент-Польтене (Нижняя Австрия), «более мягкие» меры применяются только после того, как лицо было под стражей до двух месяцев<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Обзор УВКБ ООН «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», Женева, июль 2000 г., с. 31.

<sup>14</sup> Последнее предложение пункта 4 статьи 66 Закона об иностранцах.

<sup>15</sup> «Исследование по комплексной политике и практике ЕС относительно возвращения перемещенных лиц, находящихся под временной защитой, других лиц, срок международной защиты которых истек, и получивших отказ лиц, ищущих убежища», подготовлено Международным центром по развитию миграционной политики (МЦРМП) для Европейского фонда беженцев, заключительный отчет, январь 2002 г., стр. 62.

<sup>16</sup> Пункт 1 статьи 66 Закона об иностранцах 1997 г.

<sup>17</sup> Инструкцией № 31.340/17-III/16/00 от 10 апреля 2000 г. Министр внутренних дел дал соответствующим органам указание не задерживать и не содержать под стражей несовершеннолетних, а вместо этого применять более мягкие меры. В случае невозможности применения таких мер заявителю должны быть сообщены причины. Инструкция также четко предусматривает, что дети младше четырнадцати лет не должны задерживаться или содержаться под стражей ни в коем случае (после определения возраста в тесных консультациях с Бюро социального обеспечения молодежи).

<sup>18</sup> [www.bmi.gv.at](http://www.bmi.gv.at) – статистика по вопросам убежища Федерального министерства внутренних дел. Подготовлена МЦРМП для Европейского фонда беженцев, заключительный отчет, стр. 62.

<sup>19</sup> Информация получена из Leitung Fluchtlinge Migrationsfragen, Caritas Austria.

### **С. Другие альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Количество лиц, ищущих убежища, младше 18 лет, которые содержатся под стражей в Австрии, крайне мало, хотя, по некоторым признакам, в 2003 году эта цифра возросла.

Как описано выше, в соответствии с Законом об иностранцах разлученные с семьей дети входят в число основных бенефициаров «более мягких» мер, направленных как на контроль над ними, так и, по намерениям законодателей, на обеспечение защиты самих детей. Разлученные с семьей дети, ищущие убежища, в Австрии могут также направляться в «распределительные дома/центры». Это учреждения типа общежития, в которых разлученные с семьей дети размещаются сразу же после прибытия в Австрию и в которых они получают доступ к комплексной сети психосоциальной поддержки. Из-за ограниченной вместимости существующих «распределительных домов/центров» доступ к таким комплексным механизмам ухода имеет лишь небольшая часть разлученных с семьей детей. Остальные разлученные с семьей дети, ищущие убежища в Австрии, получают только необходимую материальную помощь (кров, пищу и т.д.) по Закону о предоставлении федерального ухода, а в остальном они предоставлены самим себе.

Агентство социального обеспечения молодежи выступает в роли юридического представителя каждого ребенка в процессе рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища<sup>20</sup>, но автоматически не принимает на себя роль опекуна, а обычно только сопровождает таких детей в ходе собеседований и при необходимости подает апелляцию от их имени. В тексте пояснительной листовки, которую дают каждому несовершеннолетнему, ищущему убежища, говорится:

«Агентство социального обеспечения молодежи, будучи твоим юридическим представителем, получит решение Федерального ведомства по предоставлению убежища (и Независимого федерального наблюдательного совета по вопросам убежища). Поэтому тебе нужно оставаться в контакте с Агентством социального обеспечения молодежи на протяжении всей процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища или как минимум до достижения 18 лет, а также сообщать ему о любом изменении своего адреса»<sup>21</sup>.

Таким образом, ответственность за поддержание контакта и соблюдение процедуры ложится на ребенка. Если суд узнает о присутствии в Австрии разлученного с семьей ребенка, он должен назначить опекуна. Суд, однако, только в исключительных случаях получает такую информацию от Агентства социального обеспечения молодежи или от неправительственных организаций, поэтому и назначение опекуна – событие скорее исключительное.

У нас нет никакой национальной статистики, которая показывала бы, как часто разлученные с семьей дети, ищущие убежища, скрываются или соблюдают процедуру предоставления убежища в Австрии. Поэтому очень трудно сделать выводы о том, эффективны ли существующие механизмы ухода за детьми и их защиты как в обеспечении соблюдения ими процедуры, так и в защите их от похищения торговцами.

## **IV. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Возвращение в Австрии к предоставлению полной и недискриминационной социальной помощи всем лицам, ищущим убежища, которые в ней нуждаются<sup>22</sup>, вероятно, окажет положительное влияние не только на благосостояние самих этих лиц, но и на эффективность рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища и способность государства обеспечить присутствие заявителей для высылки в случае вынесения отрицательного решения. Это значит, что большинство лиц, ищущих убежища, можно

<sup>20</sup> Статья 25 Закона об убежище.

<sup>21</sup> Цитируется в документе УВКБ ООН «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», Женева, июль 2000 г., стр. 30 (возрастной ценз исправлен с учетом поправок к законодательству, внесенных с 2000 года).

<sup>22</sup> См. выше сноску 11.

будет легко найти по фиксированным адресам или в центрах коллективного размещения. Хотя сравнительных национальных данных нет, можно было бы ожидать уменьшения количества лиц, ищущих убежища, зарегистрированных как не явившихся на собеседование, благодаря тому, что они больше не будут озабочены проблемами ежедневного выживания.

На данный момент проведено мало оценок на национальном уровне в отношении того, доказывают ли меры «более мягкого» характера или меры по уходу за разлученными с семьей детьми, например, «распределительные дома», свою эффективность как альтернативные меры обеспечения соблюдения процедур лицами, избранными для этих схем, и их явки (а также защиты детей от похищения).

## **В. Экономическая эффективность**

Нет сомнения, что все формы открытого размещения дешевле в эксплуатации, чем закрытые центры. При этом, однако, можно сэкономить средства, обеспечивая, посредством содержания под стражей, присутствие для немедленного возвращения получивших отказ лиц, ищущих убежища, которых можно вернуть домой (если индивидуальная оценка показывает наличие риска побега).

## БЕЛЬГИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Бельгийские власти могут задерживать лиц, ищущих убежища, в международных портах, в том числе в аэропорту, если они прибывают без действительных документов<sup>2</sup>. Они могут задерживать заявителей, находящихся на территории страны без действительных документов, если ходатайство признано неприемлемым<sup>3</sup>. Лицо, ищущее убежища, может также быть задержано, если оно признано представляющим угрозу для общественного порядка или национальной безопасности<sup>4</sup>. Единственным видом обязательного медицинского осмотра является проверка на туберкулез, поэтому причины, связанные со здоровьем населения, в качестве оснований для карантинного содержания под стражей ограничены.

Лицо, ищущее убежища, может обжаловать только техническую законность приказа о задержании и содержании под стражей, без ссылок на обстоятельства дела<sup>5</sup>. Для любого такого приказа предусмотрены максимальные сроки действия: два месяца до решения о приемлемости, пять месяцев до высылки, восемь месяцев в случаях, имеющих отношение к общественному порядку или национальной безопасности<sup>6</sup>. Однако бельгийская неправительственная организация СИРЕ (SIRE) сообщает, что эти установленные законом максимальные сроки на практике обходят путем выдачи один за другим нескольких приказов о задержании и содержании под стражей. Кроме того, после каждой прерванной попытки высылки может быть выдан новый приказ о задержании и содержании под стражей, поэтому новый срок отсчитывается с нуля.

Лица, ищущие убежища, не имеют права на юридическое представительство на этапе определения Управлением по делам иностранцев приемлемости ходатайства, однако задержанные лица, ищущие убежища, имеют право на правовую помощь в оспаривании законности их содержания под стражей.

В конце 2003 года Министр внутренних дел объявил, что незаконные мигранты, пойманные во второй раз после выдачи им приказа о выезде с территории Бельгии, с этого момента будут содержаться под стражей до высылки. Департамент иммиграции, с которым консультации по поводу этого изменения в политике не проводились, возразил, что не располагает достаточными площадями для содержания под стражей<sup>7</sup>.

Лица, ищущие убежища и содержащиеся под стражей в закрытых центрах, могут оспорить свое содержание под стражей в *Tribunal de Premiere Instance* (Суде первой инстанции), и такие апелляции стали почти обыденными. Это особенно верно в отношении детей, которых обычно освобождают, если находят подходящее альтернативное жилье<sup>8</sup>. За первые девять месяцев 2003 года поступило в общей сложности 1163 требования об освобождении из-под стражи.

### II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Пункт 5 статьи 74 Закона об иностранцах.

<sup>3</sup> Пункт 6 статьи 74 Закона об иностранцах.

<sup>4</sup> Подпункт 3 пункта 5 статьи 63, статья 52, пункт 2 статьи 54 Закона об иностранцах.

<sup>5</sup> Статьи 71 и 63 Закона об иностранцах.

<sup>6</sup> Если лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, не покинуло территорию страны добровольно, оно может быть задержано и выслано. Такое лицо может содержаться под стражей в течение максимум двух месяцев, но этот срок может быть продлен до пяти месяцев, если (а) в семидневный срок после задержания предприняты необходимые меры для высылки, (б) эти меры выполняются с должной ответственностью или (в) предусмотрена своевременная высылка, либо до восьми месяцев, если данное лицо представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка.

<sup>7</sup> *Expatica News*, 5 ноября 2003 г.

<sup>8</sup> Если этот суд принимает решение об освобождении, Управление по делам иностранцев не обязательно позволяет задержанному оставаться на территории Бельгии, а иногда «освобождает» его или ее в транзитную зону аэропорта. В июле 2003 года в ответе на письменный запрос Министр внутренних дел заявил, что Управление по делам иностранцев перевело восемь человек в транзитную зону до высылки после того, как их ходатайства о предоставлении убежища были отклонены.

В Бельгии существует шесть центров содержания под стражей, или «закрытых» центров, для нелегальных мигрантов, в том числе два в аэропортах. Один из них (на 60 мест) используется для содержания пассажиров, у которых не было необходимых для въезда документов и которые ходатайствуют о предоставлении убежища; во втором (на 30 мест) размещаются лица, которым отказано во въезде на территорию страны, но которые не ходатайствуют о предоставлении убежища. В четырех центрах (общее количество мест – 504) содержатся под стражей иностранцы, нелегально находящиеся на территории Бельгии, в том числе лица, ходатайства которых о предоставлении убежища отклонены.

В 2002 году на границе было задержано 627 лиц, ищущих убежища, в том числе 65 разлученных с семьей детей.<sup>9</sup> Под стражей на территории Бельгии находилось 648 лиц, ищущих убежища (среди которых не было несовершеннолетних) и ходатайства которых были отклонены Управлением по делам иностранцев на этапе определения приемлемости.

В своем решении от 27 декабря 2002 года Совещательная палата Брюсселя (*Chambre du Conseil de Bruxelles*) распорядилась об освобождении несовершеннолетней заявительницы (дата рождения 30 июня 1985 года), находившейся под стражей на границе в Завентеме с 16 ноября 2002 года. Учитывая, что задержание и содержание под стражей несовершеннолетнего противоречит Конвенции о правах ребенка 1990 года и Европейской конвенции о правах человека 1950 года, Палата потребовала освободить заявительницу, если не будут предъявлены конкретные причины ее содержания под стражей. 17 ноября 2003 года Суд первой инстанции Брюсселя решил, что разлученных с семьей детей нельзя высылать без гарантии того, что в стране их происхождения обеспечен прием, поскольку закон об опеке над разлученными с семьей детьми от 24 декабря 2002 года не вступил в силу. НПО «Международная защита детей», которая оспорила высылку в данном конкретном случае, также обратилась к суду с просьбой о немедленном освобождении детей из-под стражи. Суд, однако, постановил, что такое содержание под стражей – даже если оно не является целесообразным – не является ни незаконным, ни противоречащим международным нормам<sup>10</sup>.

Другое важное дело касается двух палестинцев, которые были «освобождены» из-под стражи в транзитную зону аэропорта, вместо того, чтобы получить свободу. Управление по делам иностранцев регулярно применяет такое «освобождение». 6 августа 2003 года четыре НПО – среди которых были агентства по вопросам беженцев ОСИВ и СИРЕ – подали иск по делу этих палестинцев в Европейский суд по правам человека. Их главный довод состоял в том, что ограничение передвижения лиц транзитной зоной аэропорта равнозначно содержанию под стражей и бесчеловечному обращению. По состоянию на февраль 2004 года ЕСПЧ еще не принял решение по этому делу.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **А. Политика рассредоточения / Проживание по предписанному адресу**

Лица, ищущие убежища, которые не содержатся под стражей в период ожидания решений по приемлемости их ходатайств, направляются распределительным отделом Управления по делам иностранцев в центры размещения, которыми ведают (а) Красный Крест, (б) государство, (в) местные инициативы, (г) другие неправительственные организации<sup>11</sup>. За функционирование этой централизованной системы приема и оказания помощи отвечает Федеральное агентство по вопросам убежища (Федасил)<sup>12</sup>.

Директор Федасил заявляет, что такая система приема не имеет целью осуществление какой-либо надзорной или правоприменительной функции и как таковая не может считаться «альтернативной

<sup>9</sup> С рекордной цифры 42691 в 2000 году количество ходатайств о предоставлении убежища в Бельгии в 2001 году упало до 24549, а в 2002 году – до 18805.

<sup>10</sup> Решение по делу «Табита» Суда первой инстанции Брюсселя от 17 ноября 2003 г.

<sup>11</sup> В 43 открытых центрах вместимостью от 75 до 850 человек по состоянию на 31 декабря 2003 года находилось более 12652 лиц, ищущих убежища. Два из этих центров, общей вместимостью 190 мест, предназначены для экстренного размещения и на короткий срок (на ночь перед отправкой в другие центры приема). Девятнадцатью из этих центров управляет Федасил, самостоятельный административный орган при Министерстве социальных дел, а двадцатью четырьмя – Красный Крест, СИРЕ, ОСИВ (две НПО, занимающиеся беженцами) и организация *Mutualites Socialistes*.

<sup>12</sup> Федасил начало работать в мае 2002 года как самостоятельное ведомство при Министерстве социальной интеграции.

задержанию и содержанию под стражей мерой» в прямом смысле<sup>13</sup>. Существует четкое институциональное разделение обязанностей между Федасил и Министерством внутренних дел, которое управляет центрами содержания под стражей.

История развития этой системы очень похожа на нынешний курс политики приема в Великобритании. Муниципалитеты прежде оказывали лицам, ищущим убежища, помощь в форме денежного содержания, однако некоторые муниципалитеты Брюсселя были перегружены и грозились сажать лиц, ищущих убежища, в автобусы и отвозить их в более богатые муниципалитеты, если не будет найдено более справедливое решение. В результате в 1986 году начала работать система коллективных центров, и по состоянию на февраль 2004 года в этой системе было 15185 мест, причем лица, ищущие убежища, размещались и в частных квартирах, и в более крупных центрах. Получение материальной помощи зависит от проживания в таком центре или по предписанному адресу. Опять-таки, тот факт, что лицо, ищущее убежища, посылают в тот или иной центр не на основании необходимости в надзоре за ним или исходя из риска его побега, а на основании индивидуальной потребности (например, большие семьи или лица, признанные уязвимыми, направляются на частные квартиры), показывает, что система не направлена на принуждение.

Наконец, то, что люди выезжают из больших центров где-то через шесть месяцев, если рассмотрение их дел еще продолжается<sup>14</sup>, с целью предотвратить институционализацию, доказывает, что свобода их передвижения не ограничивается по какой-либо причине, кроме причины эффективного оказания социальной помощи. С другой стороны, на практике то, что подавляющее большинство лиц, ищущих убежища, должно оставаться в определенном месте, чтобы получать государственную помощь, значительно облегчает их поиск на протяжении всего периода рассмотрения их ходатайств.

Лицо считается скрывшимся из центра приема, если оно отсутствует там в течение пяти дней подряд. Частные квартиры тяжелее контролировать таким образом, но социальные службы отслеживают проживающих в них в ходе предоставления помощи относительно плотно<sup>15</sup>.

Целью такого сдвига от частного арендуемого жилья и предоставления денежной помощи в сторону коллективных центров и помощи натурой<sup>16</sup> было предотвратить начало процесса интеграции лиц, которые могут получить отказ по своим ходатайствам. Это основание аналогично причинам задержания и содержания под стражей лиц с явно необоснованными ходатайствами.

Решение о назначении лицу, ищущему убежища, конкретного места жительства, как и решение о задержании и содержании под стражей, может быть принято с учетом возможности ряда апелляций<sup>17</sup> и, как последней меры, обжалования в Государственном совете (*Conseil d'Etat*)<sup>18</sup>. Если у лица, ищущего убежище, имеются достаточные средства для самостоятельного проживания, оно не обязано проживать в центре или по предписанному адресу.

## **В. Механизмы выезда/высылки лиц, получивших отказ в предоставлении убежища**

Если ходатайство отклоняется, лицо, ищущее убежища, получает приказ покинуть страну – как правило, в пятидневный срок – и выдается *Ordre de Quitter le Territoire* (OQT) («приказ покинуть территорию», ППТ). Обязательства явиться в органы власти для депортации нет. (Отметим, однако, недавнее заявление об изменении политики по данному вопросу, упомянутое выше.) Лица, ищущие убежища, ходатайства которых признаны неприемлемыми по той причине, что за рассмотрение ходатайств отвечает другая страна Европейского Союза (т.е. в случаях, предусмотренных Дублинской конвенцией), получают указание явиться в Управление по делам иностранцев, чтобы получить билет на самолет в один конец в соответствующее государство-член ЕС. Большинство не являются. Если

<sup>13</sup> Беседа с директором Федасил, октябрь 2003 – март 2004 гг.

<sup>14</sup> Средний срок получения первого решения – три-четыре месяца. Но сейчас Бельгия использует систему «прибыл последним – обслужен первым» для предотвращения увеличения задела, поэтому старые дела находятся в системе приема уже очень долго.

<sup>15</sup> Беседа с директором Федасил, октябрь 2003 – март 2004 гг.

<sup>16</sup> Если центры и другое жилье временно заполняются на 100%, то новым лицам, ищущим убежища, может оказываться прямая финансовая помощь.

<sup>17</sup> Статья 71 Закона об иностранцах.

<sup>18</sup> Статья 63 Закона об иностранцах.

ответственное государство-член ЕС – соседняя страна, то лицо, ищущее убежища, может быть задержано на несколько дней, после чего его доставляют на границу и передают соответствующим органам этой страны. В 2002 году ППТ был выдан 12589 иностранцам, и 2398 иностранцев были задержаны<sup>19</sup>.

Четыре центра приема используются в качестве открытых центров для получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые обжаловали отказ по ходатайству в Государственном совете по общему административному праву. Фактически, они более не принимают участие в процедуре предоставления убежища<sup>20</sup>. Апелляция не имеет приостанавливающей силы и поэтому не «замораживает» ППТ. Эти лица могут быть депортированы в любое время<sup>21</sup>.

Выдавая ППТ, Управление по делам беженцев направляет каждое лицо, ищущее убежища, или семью в один из четырех центров, что предполагает перевод из предыдущего места их жительства, будь то центр или частная квартира. Большинство таких лиц потом не являются в назначенный центр, а сбегает именно в этот момент.

Фламандская неправительственная организация ОСИВ (OSIV) опубликовала исследование по такой высокой интенсивности побегов при переводе лиц, обжалующих отклонение ходатайств в Государственном совете, из общих учреждений приема в центры (все еще открытые)<sup>22</sup>. ОСИВ обнаружила, что за период с января 2002 по август 2003 года по меньшей мере 2103 лица, ищущих убежища, не явились для перевода в такие центры (т.е. приблизительно 52% тех, кто имел на это право). Еще 144 человека явились для перевода, но не прибыли в сам центр. И это несмотря на удивительный факт, что у полиции есть все полномочия для изъятия получивших отказ лиц, ищущих убежища, из этих центров с целью осуществления высылки. ОСИВ считает, что это в значительной степени вопрос восприятия, то есть лица, ищущие убежища, боятся, что эти четыре центра сродни содержанию под стражей. Кроме того, некоторые давно находящиеся в стране лица, ищущие убежища, могут не хотеть утрачивать свои общинные связи в районах, где они живут (например, они вынуждены забирать детей из местных школ). Те, которые не явились для перевода или в центр, вероятно, уходят в подполье в больших городах, выживая без поддержки, или уезжают в другие города Европы.

Доказательств того, что эти центры достигают поставленной правительством цели и повышают показатель возвращения (либо добровольного, либо принудительного), нет<sup>23</sup>. Поэтому ОСИВ рекомендует несколько альтернативных мер, а именно: (а) разрешение коренной причины, которая состоит в качестве самой процедуры рассмотрения вопроса об убежище и в отсутствии приостанавливающей силы последней апелляции; (б) предоставление легального статуса лицам, которые не могут быть возвращены не по своей вине; (в) программы добровольного возвращения по собственной инициативе, предусматривающие тридцатидневный срок для того, чтобы люди могли выезжать с достоинством (как в Канаде – см. соответствующий раздел); (г) более качественные консультации для лиц, стоящих перед угрозой депортации; (д) еще более четкое разделение ролей персонала службы приема и органов полицейского правоприменения<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Информация получена в региональном отделении УВКБ ООН в Брюсселе.

<sup>20</sup> УВКБ ООН, в отличие от этого, классифицировало бы тех, кто не исчерпал все возможности обжалования, как «лиц, ищущих убежища».

<sup>21</sup> После важного решения Арбитражного суда (Cour d'Arbitrage) (дело № 43/98 от 22 апреля 1998 г.), согласно которому, несмотря на отсутствие приостанавливающей силы, лица, законно проживающие на территории Бельгии, имеют право на социальную помощь, количество апелляций, поданных в Государственный совет, резко возросло. В 2002 году таких апелляций было 7519, а за первые девять месяцев 2003 года – 7171. За период с апреля 2003 года по сентябрь 2003 года разлученные с семьей дети подали в Государственный совет 163 апелляции.

<sup>22</sup> Доклад ОСИВ, «Evaluatie Omzendbrief opvang asielzoekers tijdens procedure Raad van State, Voorstellen voor alternatieven», 25 сентября 2003 г.

<sup>23</sup> Бельгийское правительство сообщило, что обязательное пребывание по назначенному адресу, вкупе с обязательством регулярно отмечаться в органах власти, «представляется непродуктивным». См. Study on Comprehensive EU Return Policies and Practices for Displaced Persons under Temporary Protection, Other Persons whose International Protection has ended, and Rejected Asylum Seekers, prepared by ICMPPD for the European Refugee Fund, Final Report, January 2002, p.68.

<sup>24</sup> Доклад ОСИВ, сентябрь 2003 г., и беседа с представителями юридического департамента ОСИВ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

### С. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей

В Бельгии нет системы попечительства над разлученными с семьей детьми, ищущими убежища<sup>25</sup>. Поэтому разлученные с семьей дети во время ожидания решения по своим делам сталкиваются с многочисленными проблемами, в том числе с отсутствием альтернативных механизмов ухода. Уже в течение ряда лет появляются сообщения о том, что около половины разлученных с семьей детей, ищущих убежища в Бельгии, исчезают еще до завершения процедуры определения их статуса<sup>26</sup>.

Разлученные с семьей дети, которые прибывают на бельгийскую границу в поисках убежища, обычно, как и взрослые, задерживаются и содержатся под стражей в транзитном центре, если они не соответствуют условиям въезда. Это явление пытаются преодолеть систематическим внесением предписаний о получении распоряжения об освобождении несовершеннолетнего. В Брюссельской коллегии адвокатов есть группа из 40—50 юристов, которые в любой момент готовы потребовать от компетентного суда распоряжения об освобождении несовершеннолетнего, если имеется подходящий альтернативный механизм приема. Это существенно снизило интенсивность задержания и содержания под стражей несовершеннолетних. Такие несовершеннолетние, если они допущены на территорию страны, обычно размещаются в специальном отделении открытого центра приема, таком как в Бевингене, Дейнце, Флоранне или Пти-Шато в Брюсселе (35 мест) либо, что бывает реже, в семейном приюте или специальном учреждении для подростков. В настоящее время имеется семь центров, в которых проживают разлученные с семьей дети, ищущие убежища (с общим количеством мест 390).

Потребности в оказании психологической и социальной помощи удовлетворяет неправительственная организация ЭКЗИЛЬ, которая продолжает оказывать поддержку даже после того, как несовершеннолетний покинул центр.

Для своего доклада за 2001 год бельгийская неправительственная организация «Внимание ребенку» изучила 234 дела относительно 284 пропавших без вести детей. К концу года 271 ребенок все еще считался пропавшим без вести. Большинству этих детей было от 14 до 16 лет, и 75% были лицами мужского пола. В апреле 2002 года вышеупомянутая организация опубликовала исследование об исчезновении разлученных с семьей детей и детей-жертв торговли людьми. Это исследование, основанное на изучении 255 случаев исчезновения, выявило, что некоторые из этих детей исчезают сразу же и не прибывают к назначенному месту жительства<sup>27</sup>, некоторые исчезают из частных квартир, где за ними присматривают бегло проверенные взрослые, но большинство детей исчезает через некоторое время проживания по назначенному адресу (будь то принимающий центр, учреждение или приемная семья). Здесь цифры, приведенные различными принимающими центрами, показывают, что 45—50% разлученных с семьей детей в итоге исчезают из этих центров.

Организация «Внимание ребенку» пришла к выводу, что, хотя некоторые дела касаются несовершеннолетних, добровольно сбежавших для того, чтобы, в конце концов, достичь избранного ими конечного пункта следования, такие случаи составляют небольшой процент<sup>28</sup>, тогда как большинство исчезновений можно считать похищением<sup>29</sup>. Этот противоречивый вывод используется определенными бельгийскими деятелями как сильный аргумент в пользу центров содержания под стражей для несовершеннолетних.

<sup>25</sup> В 2002 году насчитывалось 603 несовершеннолетних без сопровождения, а за первые девять месяцев 2003 года их число составило 415.

<sup>26</sup> Обзор УВКБ ООН «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», Женева, июль 2000 г., стр. 36.

<sup>27</sup> В другом исследовании, проведенном Международной организацией миграции, было установлено, что 67,8% разлученных с семьей детей, ищущих убежища, так и не прибыли в назначенные им центры приема (50% девочек и 26,6% мальчиков). Проводится прямая связь с торговлей людьми.

<sup>28</sup> Что касается конечного пункта, в данном исследовании установлено, что почти половина пропавших без вести детей и пятая часть девочек указали конечный пункт при задержании в Бельгии; большинство намеревалось ехать в Великобританию.

<sup>29</sup> 64 случая пропажи детей без вести были конкретно связаны с торговлей людьми. 48 несовершеннолетних стали жертвами торговли с целью детской проституции, а остальные – жертвами торговли с целью принудительного труда.

Сейчас правительство намеревается прекратить задерживать и содержать под стражей разлученных с семьей детей, создав вместо этого «безопасные центры», адаптированные под их потребности. При этом для каждого разлученного с семьей ребенка, прибывшего в Бельгию или задержанного полицией, обязательно будет назначаться опекун. Соответствующий закон был принят в декабре 2002 года<sup>30</sup>, Королевский указ о приведении закона в действие был опубликован в «Официальном бюллетене» 22 декабря 2003 года, а вступит в силу закон 1 мая 2004 года. Это означает серьезный успех в ограничении содержания несовершеннолетних под стражей в закрытых центрах и поможет поддержать разлученных с семьей детей во всех административных вопросах.

В упомянутом законе также есть статья, которая уполномочивает организацию «Внимание ребенку» провести дополнительное всестороннее исследование о несовершеннолетних без сопровождения, ищущих убежища в Бельгии, чтобы уточнить и предложить решения сохраняющейся проблемы исчезновений<sup>31</sup>.

#### **D. Предложения по электронному мониторингу**

В конце 2003 года политическая партия «Фламандский блок» внесла ряд предложений по электронному мониторингу лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, а также тех лиц, ищущих убежища, которые считались склонными к побегу. Это вызвало оживленные дебаты в бельгийских средствах массовой информации, однако на момент написания настоящего доклада лица, отвечающие за электронный мониторинг уголовных преступников в Бельгии, сообщают, что иммиграционные органы не обращались к ним по поводу разработки какой-либо программы<sup>32</sup>. На данный момент стоимость электронной маркировки с помощью средств спутникового слежения была бы в два-три раза выше маркировки с применением радиочастот, которая уже обходится где-то в 10–12 евро на человека в сутки (по данным проекта по мониторингу, который охватывал приблизительно 300 человек). Необходимы также первоначальные вложения в сумме 250 тыс. евро на устройство, причем в случае уничтожения устройства, они пропадут. Таким образом, затраты на такой мониторинг будут лишь немного ниже, чем затраты на содержание под стражей, гарантируя при этом гораздо меньшую степень контроля. С практической точки зрения данная технология полезна только там, где есть фиксированный домашний адрес с телефонной линией, – а это не самый распространенный вариант для лиц, ищущих убежища в Бельгии, – и где лицо не намеревается переезжать в другую страну или иным способом скрыться (см. раздел по США).

#### **E. Программы возвращения как альтернативная мера**

Международная организация миграции осуществляет в Бельгии (и еще в восьми западноевропейских странах) программу возвращения, в рамках которой людям предлагаются стимулы для возвращения в свои страны происхождения<sup>33</sup>. Поскольку такие предложения делаются лицам, содержащимся в закрытых центрах (в том числе лицам, ищущим убежища и получившим отказ, а также лицам, ищущим убежища, чьи апелляции находятся на стадии рассмотрения), программу иногда описывают как альтернативную задержанию и содержанию под стражей меру. Такое возвращение может стать «альтернативной поиску убежища мерой», однако эти программы не относятся к категории альтернативных мер, анализируемых в настоящем исследовании, и заслуживают отдельной оценки.

### **IV. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

<sup>30</sup> Внесен через loi-programme (программный закон) от 24 декабря 2002 года (опубликован в Monitor Belge 31 декабря 2002 г.).

<sup>31</sup> В начале октября 2003 года 17-летнее лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, было объявлено пропавшим без вести из Брюссельского аэропорта. Сообщение от 10 октября 2003 г. – Expatica News.

<sup>32</sup> Беседа с Ральфом Басом, Министерство внутренних дел Бельгии, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>33</sup> В программе, которая проводится в Бельгии, предусмотрены два варианта: (1) возвращающееся лицо получает 250 евро, его сажают на самолет или на автобус и встречают по прибытии; (2) возвращающееся лицо получает пособие в размере нескольких тысяч евро на организацию малого предприятия по возвращении, проходит для этой цели подготовку перед выездом из Европы и получает контакты для поддержки предприятия после возвращения.

Хотя бельгийские статистические данные не проанализированы относительно того, в какой именно момент процедуры лица, ищущие убежища, скрываются, по мнению директора Федасил и ОСИВ, подавляющее большинство случаев неявки имеет место только после вынесения отрицательного решения по ходатайству о предоставлении убежища. Многие несовершеннолетние, которые получают первое отрицательное решение, остаются в системе, ибо знают, что они защищены от принудительного возвращения, но затем исчезают прямо перед своим восемнадцатилетием. Прежде многие лица, ищущие убежища, покидали центры приема на более ранней стадии процедуры, когда проезд транзитом в Великобританию был относительно легким, но после закрытия центра в Сангатте, что сузило возможности, такие случаи ранней неявки стали относительно редкими<sup>34</sup>. И это несмотря на то, что показатель признания статуса беженца в Бельгии сейчас относительно низкий<sup>35</sup>.

То, что люди, которые не могут быть возвращены в свои страны происхождения, но и не могут законно содержаться под стражей неопределенный срок, просто выпускаются на улицу без помощи или надзора, показывает, вероятно, что правительство интересуется не уменьшение общего числа людей, незаконно находящихся в Бельгии (или в целом в ЕС), а уменьшение количества «могущих быть возвращенными людей, которые отказываются возвращаться»<sup>36</sup>. В 2003 году из Бельгии было выслано 10584 человек, как нелегальных мигрантов, так и лиц, получивших отказ в предоставлении убежища<sup>37</sup>.

Аналогичным образом, информация ОСИВ о том, что так много из переведенных в четыре специальных центра для лиц, получивших отказ в предоставлении убежища (обжаловавших отказ в Государственном совете), регулярно исчезают во время перевода, также говорит о том, что власти несколько толерантно относятся к таким побегам, если сбежавший больше не претендует на государственную поддержку.

Более серьезной проблемой для государства, также решаемой посредством задержания и содержания под стражей, возможно, является сдерживание потока прибывающих в будущем. В этом отношении альтернативные ограничению на свободное передвижение меры, в том числе предоставление помощи натурой при условии проживания по предписанному адресу, были в последние годы, как говорят, столь же успешны в деле неуклонного сокращения количества людей, ищущих убежища в Бельгии.

Кажется, однако, что подразумеваемая договоренность о том, что не следует больше строить закрытые центры с целью увеличения площадей для содержания под стражей, скорее всего, закончится, частично из-за давления со стороны соседних стран и местной полиции, которой мешает эта своеобразная дверь-вертушка: нелегальные мигранты арестовываются, а затем немедленно освобождаются под приказ о выезде из страны.

## **В. Экономическая эффективность**

Директор Федасил подтверждает предположение о том, что в Бельгии затраты на содержание одного человека в открытых центрах значительно меньше, чем затраты на содержание одного человека под стражей<sup>38</sup>. При этом, однако, стоимостной аргумент не стал в Бельгии определяющим, так как большие затраты на содержание под стражей, как считается, окупятся в долгосрочной перспективе, облегчая депортацию или предотвращая въезд в Бельгию злоупотребляющих заявителей<sup>39</sup>.

## **С. Экспортная ценность**

В Бельгии есть ряд отличных центров коллективного приема – например, центр Пти-Шато – но даже наилучшие из них не подходят для тех сроков, в течение которых многие живут в них. Имеет место

<sup>34</sup> Беседа с директором Федасил и сотрудниками ОСИВ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>35</sup> Уровень признания статуса беженца в Бельгии – около 5–8% в первой инстанции и почти 20% по апелляции.

<sup>36</sup> Беседа с сотрудниками ОСИВ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>37</sup> Информация предоставлена Управлением по делам иностранцев Бельгии, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>38</sup> По данным *Moniteur Belge*, общие эксплуатационные расходы Управления по делам иностранцев на 2003 год составляют 66486 тыс. евро, из которых 10642 тыс. евро приходятся на закрытые центры: 3303 тыс. евро расходуются на одежду, питание и медицинскую помощь. Еще 5023 тыс. евро выделено на репатриацию и высылку нежелательных иностранцев.

<sup>39</sup> Беседа с директором Федасил, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

отсутствие неприкосновенности частной жизни и проблемы с поддержанием семьями своих культурных структур. Поскольку процедура в Бельгии может длиться годами, давая при этом, однако, относительно низкий уровень признания статуса, большинство тех, кто живет в назначенных местах, непроизводительно «хранятся» в течение всего срока пребывания в Бельгии. Сложилось впечатление, что всестороннего исследования, в котором сравнивались бы затраты и выгоды коллективных центров в противоположность более широкой помощи в обществе, не было. Такое исследование следовало бы провести не только в разрезе финансовых затрат, но и путем оценки таких элементов, как уровни образования детей в центрах и вне их, а также социологических и психологических последствий такой институциональной жизни.

Исследование, проведенное организацией «Внимание ребенку» по проблеме исчезновения разлученных с семьей детей, заслуживает цитирования и повторения в других странах, борющихся с этой же проблемой.

## I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

### A. Лица, ищущие убежища

В соответствии с Законом об убежище и беженцах 2002 года (ЗУБ)<sup>2</sup>, все заявления о защите в Болгарии рассматриваются по ускоренной процедуре<sup>3</sup>, за исключением заявлений несовершеннолетних без сопровождения<sup>4</sup>. Государственное агентство по делам беженцев, центральный компетентный орган Болгарии, занимающийся беженцами, обязан в трехдневный срок с момента регистрации заявления о защите принять решение в пользу одного из трех вариантов<sup>5</sup>: (а) отклонить заявление как явно необоснованное; (б) прекратить процедуру; (в) допустить заявителя к общей процедуре определения статуса беженца. Задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в ходе указанной в п. (в) общей, неускоренной процедуры определения статуса случается очень редко, и большинство лиц, ищущих убежища в Болгарии, пользуются свободой передвижения, что гарантируется статьей 35 Конституции Болгарии.

Согласно болгарскому законодательству, существует два вида задержания и содержания под стражей: (1) применяемое как мера обеспечения явки в судебный орган в целях уголовного преследования (т.е. содержание «под арестом») и (2) административное задержание и содержание под стражей, применяемое в отношении неопознанных иностранцев, незаконно находящихся на территории страны, как мера, предвещающая высылку<sup>6</sup>. Согласно п. 6 статьи 44 Закона об иностранцах, после выдачи приказа о «высылке» или «принудительной доставке на границу» иностранец может быть принудительно поселен в специальном центре до момента выполнения назначенной административной меры. Иного ограничения максимального срока содержания под стражей не предусмотрено.

Согласно статье 30 Конституции Болгарии, задержание возможно только на законных основаниях. Судебные власти (которые в Болгарии включают прокуратуру) должны быть немедленно поставлены в известность, они обязаны подтвердить законность задержания в течение суток. Лицо имеет право на юридическую консультацию с момента задержания или с момента предъявления ему обвинения<sup>7</sup>. Согласно Уголовному кодексу Болгарии<sup>8</sup>, задержание и содержание под стражей лица, ищущего убежища, предполагает такие же меры защиты от произвола, как и для любого другого лица<sup>9</sup>.

До сих пор имеют место случаи, когда болгарская полиция не отличает должным образом лиц, ищущих убежища, от незаконных иммигрантов и применяет поэтому Закон об иностранцах и Закон о Министерстве внутренних дел<sup>10</sup> ко всем иностранцам, не принимая во внимание права лиц, ищущих убежища. В прошлом Министерство внутренних дел задерживало лиц, ищущих убежища, у которых не было надлежащих болгарских документов, удостоверяющих личность, так, будто они – незаконно

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Вступил в силу 1 декабря 2002 г. Ссылка на текст Закона: [http://www.unhcr.bg/bglaw/en/ukaz\\_162\\_en.pdf](http://www.unhcr.bg/bglaw/en/ukaz_162_en.pdf).

<sup>3</sup> ЗУБ, глава 6, раздел II, статьи 68–71.

<sup>4</sup> ЗУБ, статья 71.

<sup>5</sup> ЗУБ, п. 1 статьи 70.

<sup>6</sup> Законов, которые регулировали бы задержание и содержание под стражей именно лиц, ищущих убежища, или беженцев, в Болгарии нет. Основными законодательными актами, которые регулируют в Болгарии задержание и содержание под стражей, являются: Уголовный кодекс; Уголовно-процессуальный кодекс; Указ № 2 о положении обвиняемых и ответчиков, в отношении которых применена мера «содержание под стражей» для обеспечения явки в Министерство юстиции и правовой европейской интеграции (действует с 30 апреля 1999 г.); Указ № 20 об организации, целях и деятельности мест временного размещения взрослых (24 января 1978 г.); некоторые положения Закона о Министерстве внутренних дел и Закона об иностранцах; Положение об организации и работе мест временного размещения несовершеннолетних и малолетних лиц (21 июля 1998 г.). Информация представительства УВКБ ООН в Софии.

<sup>7</sup> Параграф 4 статьи 30 Конституции.

<sup>8</sup> Обнародован в «Государственных ведомостях» № 26, 1968, последнее изменение обнародовано в «Государственных ведомостях» № 101, 2001, действует с 28 ноября 2001 г.

<sup>9</sup> Предельные сроки содержания под стражей определены в статьях 152(3), 202(1) и 203 Уголовно-процессуального кодекса, обнародованного в «Государственных ведомостях» № 89 от 15 ноября 1974 г., последнее изменение обнародовано в «Государственных ведомостях» № 42, 2001, действует с 31 апреля 2001 г.

<sup>10</sup> Закон о Министерстве внутренних дел обнародован в «Государственных ведомостях» № 122 от 19 декабря 1997 г., последнее изменение обнародовано в «Государственных ведомостях» № 28, 2001, действует с 27 марта 2001 г.

проживающие лица. В конце 2003 года, однако, Государственное агентство по делам беженцев создало механизм выдачи документов, удостоверяющих личность, на следующий день после регистрации ходатайства о предоставлении убежища, что, как ожидается, уменьшит число случаев неправомерного задержания. В 1999 году между Национальной служебной полицией, Департаментом охраны Министерства внутренних дел и правовым сообществом «Болгарский Хельсинкский комитет» на принципах доброй воли было заключено соглашение о немедленном освобождении неправомерно задержанных беженцев и лиц, ищущих убежища<sup>11</sup>.

### **В. Лица, ищущие убежища, которые получили отказ и ожидают высылки**

Освобождение при административном содержании под стражей до высылки может быть обеспечено путем предоставления статуса или отсрочки исполнения приказа о депортации на гуманитарных основаниях. Помимо статуса беженца по Конвенции 1951 года, Закон Болгарии об убежище и беженцах предусматривает также гуманитарный статус, а Закон об иностранцах позволяет в любом случае выдавать визу для краткосрочного проживания на срок до 90 дней. В 2003 году 77 лиц было освобождено из-под стражи, под которую они были взяты до высылки, по заявлениям о защите<sup>12</sup>.

Вследствие ограниченности государственных средств Болгария в настоящее время не депортирует получивших отказ лиц, ищущих убежища<sup>13</sup>. Поэтому через три–шесть месяцев содержания под стражей таких лиц часто освобождают и обязывают ежедневно отмечаться в региональном полицейском участке, ближайшем к месту их зарегистрированного проживания (см. ниже раздел об альтернативных мерах).

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

В 2000 в Болгарии на пограничных пунктах было задержано 137 лиц, ищущих убежища, по причине их нелегального въезда<sup>14</sup>. Двумя основными пограничными пунктами, где подаются ходатайства, являются Софийский международный аэропорт (Враждебна) и контрольно-пропускной пункт Капитан Андреево на болгарско-турецкой границе. Задержанные в аэропорту содержатся в транзитной зоне, которая представляет собой просто отделенную часть зала для прибывающих и транзитных пассажиров. Доступ УВКБ ООН и Болгарского Хельсинкского комитета к этим задержанным, которые в некоторых случаях содержатся там до двух недель, ограничен. Средний срок содержания под стражей, однако, составляет от двух до пяти дней. По информации Национальной служебной пограничной полиции, за 2003 год 421 иностранец был задержан на границе при попытке ее нелегального пересечения. Кроме того, 6907 лицам было отказано во въезде по причине отсутствия визы, проездных документов и (или) финансовых ресурсов<sup>15</sup>. В 2003 году, по данным Болгарского Хельсинкского комитета, 77 лиц было освобождено из-под стражи на основании их заявлений о защите.

Некоторые лица, содержащиеся под стражей в аэропорту, переводятся (если их ходатайства признаны «явно необоснованными») непосредственно в центр содержания под стражей, например, в центр недалеко от района Дружба в Софии. По данным на 28 февраля 2004 года, в этом центре содержалось под стражей 22 лица, получивших отказ в предоставлении убежища<sup>16</sup>. По приказу от февраля 2004 года новое Управление миграции в составе Министерства внутренних дел обязано построить и содержать специальные центры для временного размещения иностранцев, в отношении которых выданы приказы о принудительной доставке на границу или высылке<sup>17</sup>. На средства программы

<sup>11</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Софии.

<sup>12</sup> Информация предоставлена Болгарским Хельсинкским комитетом (Программа защиты беженцев и мигрантов), 16 февраля 2004 г.

<sup>13</sup> По данным официальной статистики Государственного агентства по делам беженцев, за период с 1993 г. по 31 декабря 2003 г., за защитой в Болгарии обратились 12803 человека. За 2003 год 1036 лицам было отказано в защите (в том числе 45 детям).

<sup>14</sup> 'Safeguards for asylum-seekers and refugees in connection with the prevention of irregular migration into and within Europe: A survey of law and practice of thirty-one European States', ICMPD & UNHCR, June 2001[«Меры защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев в связи с предотвращением нелегальной миграции в Европу и в Европе: обзор законодательства и практики 31 европейского государства», МЦРМП и УВКБ ООН, июнь 2001 г.].

<sup>15</sup> Письмо директора Национальной служебной пограничной полиции Министерства внутренних дел от 23 января 2004 г., процитированное представителем УВКБ в Софии.

<sup>16</sup> Информация предоставлена Болгарским Хельсинкским комитетом.

<sup>17</sup> Приказ по Министерству внутренних дел от 13 февраля 2004 г., «Государственные ведомости» № 12 от 13 февраля 2004 г.

ЕС ФАРЕ Болгария планирует построить два транзитных центра для проживания в каждом из них 300 лиц, ищущих убежища, и беженцев – в Бусманчи (рядом с Софийским международным аэропортом) и в деревне Пастрогор (рядом с пунктом пересечения болгарско-турецкой границы в Капитан Андреево). Завершение строительства запланировано на конец 2005 года<sup>18</sup>.

Если лицо, задержанное в аэропорту, необходимо задержать более чем на несколько дней, оно может быть переведено в гостиницу аэропорта Болгарских авиалиний. Представительство УВКБ ООН в Софии и Болгарский Хельсинкский комитет сообщают, однако, что такой практики уже несколько лет не наблюдается.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **А. Приостановка рассмотрения дела из-за неявки на собеседование**

Для лиц, ищущих убежища и ожидающих решения по своим ходатайствам, статья 14 ЗУБ допускает приостановку процедуры, если заявитель в течение десяти дней после вызова не явился на собеседование. Пункт 7 статьи 15 гласит, что если заявитель не явился в течение трех месяцев после такой приостановки, дело официально прекращается. Дело вновь открывается, если заявитель представил свидетельство уважительных причин отсутствия (например, тяжелой болезни). Эти положения взяты из общего Закона об административном производстве.

Для лиц, ищущих убежища, ходатайства которых отклонены, но которые не депортированы<sup>19</sup>, в качестве альтернативной бессрочному содержанию под стражей меры может применяться строгое требование отмечаться (ежедневно). По состоянию на февраль 2004 года 18 человек жили в Болгарии по такому режиму строгой отчетности, из которых 13 были получившими отказ лицами, ищущими убежища, а остальные – нелегальными мигрантами<sup>20</sup>.

#### **В. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Разлученные с семьей несовершеннолетние лица, ищущие убежища, в Болгарии не задерживаются и не содержатся под стражей, поскольку они освобождены от ускоренной процедуры. Согласно п. 1 ст. 25 ЗУБ каждому несовершеннолетнему без сопровождения, ищущему или получившему защиту на территории Болгарии, назначается опекун. Согласно п. 2 ст. 25 ЗУБ Государственное агентство по делам беженцев обязано размещать детей без сопровождения/разлученных с семьей детей, ищущих или получивших защиту, до достижения ими совершеннолетия в специализированных учреждениях, подведомственных Министерству здравоохранения, образования и науки и Министерству труда и социальной политики. Государственное агентство по делам беженцев отвечает за защиту таких детей от физических или психических пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения. Они имеют право на финансовую и материальную помощь, равную той, которая оказывается взрослым беженцам, а также на начальное и среднее образование в государственных школах<sup>21</sup>. Директора сиротских приютов являются юридически назначенными опекунами несопровождаемых/разлученных несовершеннолетних, проживающих в этих приютах.

Тем не менее, частое исчезновение разлученных с семьей детей из мест их проживания и высокий показатель побегов в ходе процедуры являются в Болгарии серьезным вопросом. Качество размещения не является проблемой, потому что в стране есть хорошие социальные учреждения, но одна из новых инициатив пытается способствовать интеграции таких детей в болгарские приемные семьи, потому что считается, что торговцы имеют меньше возможностей похитить детей, живущих с

<sup>18</sup> Проект сотрудничества BG 2003/004-937.08.05 по Национальной программе ЕС ФАРЕ «Институциональное укрепление Государственного агентства по делам беженцев». Европейская Комиссия выделит на проект 3,75 млн. евро, а болгарское правительство – 1,25 млн. евро.

<sup>19</sup> В 2003 году только пять получивших отказ лиц, ищущих убежища, были депортированы из Болгарии. Информация предоставлена Болгарским Хельсинкским комитетом.

<sup>20</sup> Информация предоставлена Болгарским Хельсинкским комитетом (Программа защиты беженцев и мигрантов), 16 февраля 2004 г.

<sup>21</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Софии.

болгарскими опекунами в семейной среде. Контроль на границах — еще одна составляющая этой совместной инициативы государства и НПО, направленной на предотвращение торговли детьми, без чрезмерного ограничения их свободы передвижения внутри страны<sup>22</sup>.

### **С. Открытые центры и проживание по предписанному адресу**

Во время процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении убежища лицо, ищущее убежища, обязано проживать по адресу, предписанному Государственным агентством по делам беженцев, и в любой момент находиться в распоряжении агентства. Пункт 2.2 статьи 93 ЗУБ предусматривает административно-уголовную ответственность лица, ищущего убежища, если оно покинет установленное место проживания без разрешения агентства.

В зависимости от наличия мест лица, ищущие убежища по общей процедуре, в том числе выпущенные из аэропорта, принимаются в два открытых центра. Один центр находится в помещении Государственного агентства по делам беженцев в Софии; он рассчитан приблизительно на 400 человек. Второй центр расположен в деревне Баня вблизи Новой Загоры; в нем могут разместиться около 80 человек. Заявители, находящиеся на территории страны, должны зарегистрироваться в этих центрах, независимо от того, нужно ли им там проживать или нет. Кроме того, есть два временных центра: на контрольно-пропускном пункте на границе с Турцией и в Любимце. Все эти четыре центра — открытые, однако проживающие в них лица должны получать разрешение на отлучку в течение более 24 часов.

ЗУБ предусматривает размещение лиц, ищущих убежища, в этих открытых центрах<sup>23</sup>, однако можно получить и разрешение на самостоятельное проживание в других местах, если лицо, ищущее убежища, не нуждается в государственной поддержке<sup>24</sup>. Тот факт, что такая более широкая свобода выбора местожительства предоставляется имеющим собственные средства или семейные связи в Болгарии, показывает, что открытые центры задуманы и используются скорее как способ поддержки нуждающихся заявителей, нежели как способ контролирования передвижения заявителей, обеспечения эффективного рассмотрения их дел или предотвращения их побега.

### **Д. Более широкие политические решения проблемы транзитной миграции**

«Евродак» (база данных ЕС, которая идентифицирует незаконных мигрантов в Европе по их биометрическим данным) в сочетании с усиленным пограничным контролем и наблюдением будет иметь самое сильное влияние на транзитную миграцию, которая является главной причиной побегов лиц, ищущих убежища в Болгарии. Численность персонала Отдела миграционной полиции сейчас увеличивается как ответ на одно из требований для вступления в ЕС.

В Болгарии действует строгий режим выезда, что является еще одним сдерживающим фактором для лиц, ищущих убежища, которые рассчитывают на отклонение ходатайств в Болгарии и переезд на запад по суше. Согласно статье 279 Уголовного кодекса Болгарии, незаконное пересечение границы (при въезде или выезде) является преступлением, которое наказывается лишением свободы на срок до пяти лет, штрафом или пробацией. Параграф 5 освобождает лиц, ищущих убежища, которые въехали в Болгарию без разрешения (в соответствии со статьей 31 Конвенции 1951 года), но беженцы или лица, ищущие убежища, задержанные при попытке нелегально выехать из Болгарии, подлежат уголовному преследованию. На практике большинство беженцев и лиц, ищущих убежища, задержанных таким образом, не преследуются и не берутся под стражу, а просто возвращаются в Государственное агентство по делам беженцев, где попытка их выезда может повлиять на результат рассмотрения ходатайства. За незаконный выезд лица преследуются очень редко, но за последние годы все-таки было несколько таких случаев<sup>25</sup>.

Однако долговременным решением проблемы сокращения транзитной миграции, является, очевидно, создание в Болгарии более широких перспектив защиты и интеграции. И лица, ищущие

<sup>22</sup> Беседа с Болгарским Хельсинкским комитетом.

<sup>23</sup> Пункт 1 ст. 69, п. 2 ст. 72.

<sup>24</sup> Пункт 3 ст. 72.

<sup>25</sup> Беседа с Болгарским Хельсинкским комитетом.

убежища, и лица, признанные беженцами, все больше выбирают жизнь в Болгарии, а не транзит на запад, показывая, что процедурные реформы и социальные программы, осуществляемые в последние несколько лет, работали как стимулы для снижения интенсивности побегов.

#### **IV. ВЫВОДЫ**

##### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

За период с 1993 года (когда Болгария ратифицировала Конвенцию 1951 года) по 30 декабря 2003 года в Болгарии было подано 12803 ходатайства о предоставлении убежища; из этого числа 5186 заявителей (41,5%) исчезли или же их дела были прекращены. Предполагается, что большинство скрывшихся лиц направились транзитом в Европейский Союз.

Поэтому можно сделать вывод, что альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры – будь-то открытые центры, требования отмечаться или социальные учреждения для разлученных с семьей детей – не эффективны в обеспечении соблюдения процедур убежища, если страна является не конечным пунктом следования, а только страной транзита. Следует отметить, что, несмотря на отсутствие статистических данных об уровне транзитной миграции лиц, получивших статус беженца, по оценкам этот уровень довольно высокий. Следовательно, хотя альтернативные меры могут быть неэффективными, задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, которые после признания беженцами освобождаются из-под стражи, в долгосрочной перспективе также могут оказаться тщетными.

##### **В. Экономическая эффективность**

Согласно информации, предоставленной Департаментом международного сотрудничества Министерства внутренних дел<sup>26</sup>, затраты на содержание одного задержанного нелегального мигранта в Болгарии составляют 4,30 лева (эквивалентно приблизительно 3 долларам США) в сутки, из них 1,30 лева расходуется на питание. Информации об относительных затратах на содержание под стражей по сравнению с другими альтернативными мерами нет. Но в случаях, когда может иметь место бессрочное содержание под стражей, власти часто считают и более гуманным, и более приемлемым освободить лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, под обязательство часто отмечаться.

##### **С. Экспортная ценность**

Болгарская система предоставления убежища в целом отличается либеральным подходом с точки зрения механизмов приема, когда задержание и содержание под стражей применяется только как исключительная мера. К сожалению, высокий уровень неявки лиц, ищущих убежища, и высокая частота, с которой лица, ищущие убежища, исчезают, вместо того, чтобы исполнять приказы о высылке, ограничивают международную «экспортную ценность» этих альтернативных мер.

---

<sup>26</sup> Информация из официального письма Департамента международного сотрудничества МВД от 20 августа 2003 г.

**I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО****А. Лица, ищущие убежища**

Закон об иммиграции и защите беженцев 2001 года (ЗИЗБ)<sup>2</sup> содержит три главных основания для задержания и содержания под стражей лица, ищущего убежища, в любое время и без ордера: (а) для выяснения личности; (б) если есть основание полагать, что претендент не явится на дальнейшее рассмотрение дела; (в) если данное лицо может представлять опасность для общественности. Задержание при въезде также допускается «для завершения проверки», что некоторые критики переводят как «для административной простоты» и что допускает чересчур широкое толкование.

Сотрудники иммиграционной службы, согласно своим внутренним правилам<sup>3</sup>, обязаны принимать решения о задержании на основе оценки риска в индивидуальном порядке, с учетом следующих ситуаций:

- если во время проверки выявлены проблемы безопасности или благонадежности, в том числе касающиеся преступности, терроризма или агрессивного поведения;
- если для устранения или подтверждения угрозы безопасности или благонадежности должны быть разрешены проблемы выяснения личности;
- если высылка неизбежна и при этом выявлен риск побега;
- если есть серьезные сомнения относительно личности человека, в том числе наличие нескольких документов, удостоверяющих личность, фальшивые документы, отсутствие проездных документов, отказ от сотрудничества с Министерством гражданства и иммиграции Канады (МГИ, CIC) в выяснении личности.

Стандарт процедурных гарантий для иммигрантов, содержащихся под стражей, в Канаде относительно высокий. Предусмотрены права на автоматический, а затем периодический пересмотр решения (через 48 часов или незамедлительно после этого, потом через 7 дней, затем через каждые 30 дней) о содержании под стражей членом Иммиграционного отделения Управления иммиграции и беженцев (УИБ, IRB) (квазисудебного органа, определяющего статус беженцев).

Лицо, содержащееся под стражей, имеет право на консультацию и правовую помощь при условии прохождения проверки имущественного положения и благонадежности<sup>4</sup>. Предоставляются переводчики, устно поясняются причины задержания, после чего лицу, содержащемуся под стражей, выдаются письменные копии. Для защиты конфиденциальной информации пересмотр решений о задержании и содержании под стражей больше не проводится публично.

**В. Условия освобождения: залог или обеспечение, требование отмечаться, требование о надзоре**

При пересмотрах решений о задержании и содержании под стражей люди могут освобождаться безусловно либо после внесения залога или предоставления гарантии обеспечения соблюдения установленных условий. МГИ может потребовать установления определенных условий, однако независимый судья УИБ решает, действительно ли они необходимы, и выдает распоряжение об освобождении на условиях, признанных целесообразными<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Закон С-11, принят в ноябре 2001 г., вступил в силу 28 июня 2002 г., раздел 55.

<sup>3</sup> См. Enforcement Manual 20 – Detention. Ss. 3.1-3.2 [*Руководство по правоприменению № 20 – Задержание и содержание под стражей, разделы 3.1-3.2*].

<sup>4</sup> Проверка благонадежности строится на ориентировочных уровнях признания статуса для лиц разного гражданства. УВКБ ООН высказало мнение о том, что было бы желательно обойтись без такой проверки, заключение по сути ходатайства в которой в некоторой степени выносит не орган, определяющий статус беженца, а другой орган.

<sup>5</sup> См. Положения ЗИЗБ (опубликованы в Canada Gazette, дополнительный том № 136, № 9, часть II, пятница, 14 июня 2002 г., разделы 45–48). Раздел 45 касается суммы, подлежащей внесению в качестве гарантии, а часть (с) учитывает расходы, понесенные на поиск и арест лица, которое лишается залога.

Обязательные требования включают уведомление об адресе, по которому лицо, ищущее убежища, может проживать и быть доступным для властей<sup>6</sup>; лицо, ищущее убежища, должно самостоятельно являться в органы власти по мере необходимости<sup>7</sup>, а также письменно подтвердить свое понимание этих обязательств<sup>8</sup>. Канадский совет по делам беженцев, многие канадские НПО, безуспешно выступали против автоматического установления первого из этих требований для освобождения, потому что многие лица, ищущие убежища, задержанные сразу же по прибытию в Канаду, сталкиваются с большими трудностями в поиске такого адреса, находясь под стражей, тогда как после проживания нескольких дней на свободе или поиска на рынке жилья они могут сообщить его относительно быстро. Аналогичные жалобы поступали на второе требование, условие, которое налагалось по-разному в зависимости от рассматриваемого дела. Жалобы относительно этих требований касались дел, в которых эти требования применяются в течение неопределенного срока. Хотя канадские суды последовательно запрещают применение бессрочного содержания под стражей в случаях, когда мигрант или получившее отказ лицо, ищущее убежища, не могут быть высланы, альтернативное освобождение такого лица под требование отмечаться или требование надзора может также стать карательной мерой, если ее применять без ограничения – как, например, в случае лица, получившего отказ в предоставлении убежища, которое было обязано отмечаться дважды в неделю в течение пяти лет после освобождения, что серьезно уменьшило его способность найти или не потерять работу<sup>9</sup>. Даже для тех лиц, ищущих убежища, которые находятся в Канаде в течение более короткого времени, требование отмечаться может быть обременительным, если у них есть работа или дети, которых они не могут оставить без присмотра: например, поездка из центра Торонто в пункт, где нужно отмечаться, занимает 40–50 минут на двух автобусах, а пункт работает ежедневно только до 15.00<sup>10</sup>.

Условия освобождения также могут включать внесение обеспечения или предоставление гарантии соблюдения процедуры (т.е. обещание выплатить установленную сумму в случае нарушения процедуры). Большинство лиц, ищущих убежища, освобождаются прямо в аэропорту после установления личности и «на условиях» (это означает внесение залога или обеспечения ими самими, друзьями или семьями). Остальных освобождают при содействии «Торонтской залоговой программы», которая также является единственной организацией, которая осуществляет систематический и активный надзор за освобожденными лицами (см. ниже<sup>11</sup>).

Требования, связанные с необходимостью отмечаться, контрастируют с общей свободой передвижения и выбора места жительства, предоставленной в Канаде незадержанным лицам, ищущим убежища. Большинство из них предпочитает жить в основных городах – Торонто, Монреале, Ванкувере и Оттаве. Если лицо, ищущее убежища, подало ходатайство, оно имеет право подать заявление об изменении места рассмотрения дела. Отдел защиты беженцев УИБ часто отказывает в удовлетворении таких заявлений, чтобы предотвратить «поиск удобного суда», поэтому лица, ищущие убежища, которые переезжают в другой регион, могут быть обязаны возвращаться для слушания своих ходатайств в первоначальное место жительства. Отдел защиты беженцев имеет региональные отделения в Торонто, Монреале, Ванкувере, Калгари и Оттаве, и его сотрудники также ездят в небольшие города для слушаний по ходатайствам<sup>12</sup>.

## II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ

В 2002 году в каждый данный момент времени под стражей на условиях ЗИЗБ содержалось в среднем 440 человек, из которых только некоторые были лицами, ищущими убежища<sup>13</sup>. Из них в среднем 5 человек содержались под стражей по причинам безопасности<sup>14</sup>. Теперь любой иностранный

<sup>6</sup> Положения ЗИЗБ, раздел 48(a).

<sup>7</sup> Положения ЗИЗБ, раздел 48(b).

<sup>8</sup> Положения ЗИЗБ, раздел 49(1).

<sup>9</sup> Беседа с представителем Канадского совета по делам беженцев, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>10</sup> Беседа с персоналом приюта «Хэмильтон Хаус», Торонто, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>11</sup> «Торонтская залоговая программа» может осуществлять надзор только за ограниченным количеством лиц при условии удовлетворения ее критериев. Поэтому некоторые лица, ищущие убежища, могут содержаться под стражей до тех пор, пока не смогут надлежащим образом подтвердить свою личность.

<sup>12</sup> Информация отделения УВКБ ООН в Торонто, 2002 г.

<sup>13</sup> «Моментальные» статистические данные, предоставленные МГИ, показывают, что по состоянию на 19 декабря 2002 г. на условиях ЗИЗБ под стражей содержалось 475 человек, а на 9 января 2003 г. – 524.

<sup>14</sup> Источник: Министерство гражданства и иммиграции Канады, отделение правоприменения.

гражданин, в том числе лицо, ищущее убежища, или лицо, признанное беженцем, может быть задержано, если Министр гражданства и иммиграции «принимает необходимые меры для расследования обоснованного подозрения в недопустимости его пребывания по причинам безопасности». Поскольку Канада в 2002 году приняла 33428 лиц, ищущих убежища, ясно, что задержание и содержание под стражей продолжает применяться избирательно и что лицо, ищущее убежища, в отношении которого нет опасений с точки зрения безопасности, как правило, освобождается после установления личности.

По словам законных представителей, существуют значительные региональные различия в интенсивности задержания лиц, ищущих убежища: Торонто принимает большинство претендентов на убежище и демонстрирует более высокую интенсивность задержания, тогда как в местности, принимающей меньшее число претендентов, лиц, ищущих убежища, задерживают гораздо меньше<sup>15</sup>.

После терактов 11 сентября 2001 года определенные круги оказывают давление на канадское правительство с целью смещения в сторону политики обязательного задержания всех лиц, ищущих убежища, которые не имеют документов или имеют ненадлежащие документы, т.е. в сторону политики, похожей на политику США или Австралии. На сегодня это давление привело к введению новых правил в Международном аэропорту Пирсон (Торонто), согласно которым все лица, ищущие убежища, которые не имеют документов или «неконтактны», задерживаются. Для обеспечения этого проекта МГИ резервирует некоторое количество мест в центре содержания под стражей иммигрантов, находящемся в нескольких километрах от аэропорта Торонто. Есть планы по открытию в апреле 2004 года нового центра содержания под стражей иммигрантов, улучшенной планировки, в районе Большого Торонто<sup>16</sup>. Поэтому существует неотложная потребность в содействии максимальному использованию альтернативных мер, с особым ударением на то, как альтернативные меры могут решить проблемы национальной безопасности.

Законные представители сообщают, что основания для задержания и содержания под стражей в процессе последнего часто меняются. Например, сначала приказ о задержании и содержании под стражей выдается на основании невозможности установить личность, а потом, после получения из страны происхождения надлежащих документов, удостоверяющих личность, основания для задержания и содержания под стражей изменяются – речь начинает идти о риске побега, и с задержанного требуют большую сумму обеспечения (например, около 10 тыс. канадских долларов). Если такое обеспечение оказывается для заявителя на начальном этапе слишком большим, судьи могут со временем уменьшить его до суммы (например, до 1 тыс. канадских долларов), которую лицо, содержащееся под стражей, каким-либо образом сможет собрать<sup>17</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

Все приведенные выше условия освобождения – освобождение под залог или обеспечение, требование отмечаться или требование о надзоре – можно рассматривать как альтернативные задержанию и содержанию под стражей. Их действенность, однако, зависит от организаций, которые помогают собрать сумму залога, предоставить задержанным лицам адреса, которые они могут указывать при пересмотре дел об их содержании под стражей, или обязываются осуществлять надзор, где это необходимо.

#### **А. «Торонтская залоговая программа» (ТЗП)**

Канада – единственная в мире страна, где правительство финансирует инициативу, специально направленную на максимальное расширение применения альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер. Следует, однако, отметить, что этот проект, «Торонтская залоговая программа», ограничен в масштабах, функционирует только в провинции Онтарио<sup>18</sup> и критикуется некоторыми

<sup>15</sup> Задержанные иммигранты содержатся в иммиграционных центрах МГИ, а также в провинциальных исправительных учреждениях, так как количество содержащихся под стражей превышает нынешнюю вместимость центров МГИ.

<sup>16</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Торонто.

<sup>17</sup> Беседа с торонтскими юристами в области убежища, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>18</sup> Это, возможно, обусловлено тем фактом, что власти Онтарио применяют задержание и содержание под стражей в соответствии с ЗИЗБ гораздо чаще, особенно после печально известного случая в 1994 году, когда иностранец без документов застрелил полицейского. Примечательно, однако, что этот проект больше ни в одной части Канады не повторен.

защитниками беженцев и мигрантов за недостаточный охват всего круга лиц, ищущих убежища, и за недостаточную независимость от МГИ.

Главная цель ТЗП состоит в том, чтобы «изъять из системы обеспечения элемент финансовой дискриминации»<sup>19</sup>. Иммиграционный отдел ТЗП имеет офис в центре Торонто, где в настоящее время работает 8 инспекторов. Инспектора рассматривают ходатайства тех лиц, которых МГИ признало лицами, прошедшими все прочие проверки (благонадежность, установление личности), но не имеющих родственников, у которых можно было бы взять требуемую сумму обеспечения.

Направление в ТЗП может осуществляться из любого источника, например, непосредственно самими задержанными лицами, их семьями, адвокатами, руководством мест содержания под стражей или МГИ. Первый этап – регистрация основной информации о задержанном лице (кто, где задержан и почему). ТЗП проверяет, участвовало ли данное лицо в программе ранее или нет. Положительный ответ на этот вопрос означает лишение права на участие. С задержанным лицом через переводчика проводятся собеседования, изложенные факты проверяются, после чего принимается решение о том, считать ли данное лицо представляющим «хороший риск» (что означает, что сама ТЗП уверена в том, что это лицо не скроется). Если решение положительное, то при наличии помещения для проживания данное лицо освобождается под надзорную опеку ТЗП. Этот вариант предусматривает строгое требование отмечаться, невыполнение которого приводит к повторному задержанию.

ТЗП работает с 1996 года. Вначале программа приняла около 50 клиентов, в основном лиц, ищущих убежища и освобожденных из «Селебрити Инн», центра содержания под стражей общего режима в Торонто, а также ряд других лиц, содержащихся под стражей в провинциальных тюрьмах до высылки. Сейчас у ТЗП около 200 клиентов (программа рассчитана максимум на 220), причем доля лиц, поступивших из провинциальных тюрем, значительно возросла (около 70%). Это значит, что в структуре клиентуры ТЗП наметился сдвиг от лиц, ищущих убежища, в сторону преступников-иностранцев и «засидевшихся» иностранцев. Если клиент – претендент на статус беженца, то он, скорее всего, является тем, кого в США называют «лицом, ищущим убежища в порядке защиты» – т.е. лицом, которое подает ходатайство только после задержания за незаконное пребывание в стране. Большинство таких лиц, ищущих убежища, приехали не из основных стран-источников беженцев, и, как правило, имеют гражданство стран, где уровень признания статуса низкий (например, Ямайки, Коста-Рики и т.п.).

ТЗП не может помочь лицу, личность которого не была установлена убедительно для МГИ, независимо от срока его содержания под стражей. Критика со стороны тех, кто считает, что ТЗП должна иметь более широкий охват, в основном касается лиц, направленных в ТЗП, несмотря на то, что эти лица задержаны на основании «неустановленной личности», а адвокат или посетитель может посчитать, что МГИ ставит слишком высокий критерий для установления личности. Иногда адвокаты или посетители также направляют людей, которые могли фактически быть задержаны «на условиях», так как у них в Канаде есть члены семьи, имеющие канадское гражданство или постоянно проживающие тут, которые могли бы внести залог. Часто лица, ищущие убежища, отрицают наличие этих связей (и это понятно, они надеются, что ТЗП может предоставить залог без необходимости создавать неудобства для родственников), а у адвокатов или посетителей редко бывает время или средства, чтобы проверить эти заявления до обращения в ТЗП. Программа, однако, всегда изучает ходатайства лиц, ищущих убежища, которые заявляют об отсутствии семьи, и очень часто обнаруживает потенциального залогодателя. Директор ТЗП называет эту «залоговую проверку» для выявления залогодателя «безмерным успехом», который, по сути, делает ТЗП экономически эффективной для правительства.

ТЗП отказывает в приеме лицам, признанным такими, которые могут быть высланными и уже прошедшими процедуру оценки риска до высылки (ОРДВ)<sup>20</sup>, потому что они почти наверняка через несколько месяцев будут высланы.

<sup>19</sup> Эта фраза и все последующие факты о ТЗП основаны на беседе с ее исполнительным директором Дэвидом Скоттом и на материалах веб-сайта ТЗП, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>20</sup> Иностранные граждане, в отношении которых издан приказ о высылке, в том числе лица, получившие отказ в предоставлении убежища, и лица, не допущенные к процедуре определения статуса беженца, могут перед высылкой из Канады подать заявление о проведении «оценки риска до высылки» (ОРДВ). Эту оценку проводит сотрудник Канадского агентства пограничных служб (КАПС) на основании трех причин для защиты (хотя и по разным критериям доказанности), оцененных УИБ: (а) угрозы преследования, согласно Конвенции 1951 года; (б) угрозы пыток, согласно КПП; (в) угрозы жизни или угрозы

Задержанному лицу также будет запрещено участвовать в ТЗП, если в картотеке МГИ отмечено, что это лицо не сотрудничает в переоформлении документов. По словам директора ТЗП, программа решала бы вопрос с определенной гибкостью, если бы такое лицо приехало из очень нестабильной или опасной страны либо если бы государство его гражданства также было известно как отказывающееся сотрудничать в предоставлении таких документов Канаде.

Из каждых 50 задержанных, которые могли бы пройти все проверки и получить право на участие в программе, ТЗП принимает только 8–10. Главные критерии отбора – благонадежность лица и профессиональное заключение интервьюера ТЗП о том, подлежит ли данное лицо надзору. ТЗП имеет полный доступ к картотеке МГИ, но заявляет, что принимает собственные, независимые решения относительно риска побега. Нарушение предыдущих условий освобождения – залога, обеспечения или требования отмечаться – влияет на это решение, однако однократная «неявка» не влечет автоматического исключения задержанного лица из программы (в отличие от того, как это делается в основном отделении уголовного правосудия ТЗП). Поэтому ТЗП можно считать частью «естественного продвижения» в способах обеспечения соблюдения процедур. Этот аспект принятия в программу, однако, имеет меньшее значение для вновь прибывших лиц, ищущих убежища, в биографии которых нет зарегистрированных случаев несоблюдения правил в Канаде<sup>21</sup>.

Надзор со стороны ТЗП предполагает требование дважды в неделю отмечаться в ее офисах (иногда это требование дополняется требованием отмечаться непосредственно в МГИ), социальное консультирование и частые, внезапные, визиты по предписанному месту проживания бывшего задержанного с целью проверить, живет ли он еще там. Клиенты ТЗП должны находиться либо на работе, либо в школе или, если есть проблемы с психическим здоровьем, на лечении. Иногда ТЗП вводит комендантский час, но для лиц, ищущих убежища, это делается очень редко. Главное средство проверки наличия у лица намерения продолжать соблюдать условия состоит в правдивости ответа на заданный ему вопрос о том, получили ли он какую-либо информацию из МГИ (например, уведомление о высылке) – ответ на этот вопрос ТЗП может сверить с картотекой МГИ. Если клиент солгал об этом факте, считается, что для него характерен риск побега в будущем, и он может быть повторно задержан.

ТЗП находит адвоката для лица, ищущего убежища, у которого его нет, и помогает обратиться за правовой помощью для оплаты услуг адвоката. Директор ТЗП знает 6–10 местных адвокатов, работающих на бесплатной основе, к которым можно обратиться в случае необходимости. Программа предлагает все виды консультаций и поддержки, но предоставляет их в значительной степени на условиях сознательного соблюдения требований – как говорит директор, «если вы играете по правилам, мы сделаем все, что можем, чтобы помочь вам». Особый акцент делается на том, чтобы клиенты понимали взаимообразный характер этой программы и свои обязанности по ней.

ТЗП находит жилье для своих клиентов и имеет особенно хорошие взаимосвязи с «Соджорн Хаус», приютом для бездомных, который находится очень близко к ТЗП (см. ниже). «Соджорн Хаус» обычно резервировал места для клиентов ТЗП с тем, чтобы освобождение осуществлялось как можно быстрее, а сейчас клиенты ТЗП просто ставятся на первое место в списке очередников. Близость приюта помогает ТЗП осуществлять надзорные мероприятия.

До настоящего времени ТЗП исключительно успешно обеспечивал соблюдение процедур и условий. Случай неявки в аэропорт для депортации был отмечен в сентябре 2003 года, впервые за четыре–пять лет. ТЗП собирает статистику под названием «коэффициент пропажи клиентов» (в котором объединены процентная доля лиц, не соблюдающих условия освобождения, вследствие чего выдан ордер на повторное задержание, и процентная доля лиц, не явившихся для депортации). Этот показатель ни разу не превысил 10% (для всех клиентов, в отношении которых ТЗП осуществляет надзор – 230 за период с апреля 2002 г. по апрель 2003 г., в котором суммарный коэффициент пропажи клиентов

---

жестокое или необычное обращения или наказания, согласно Канадской хартии прав и свобод. Процедура выполняется во всех частях страны и, как правило, не касается других лиц. ОРДВ поэтому проводится только в том случае, если лицо признано готовым к высылке.

<sup>21</sup> Приблизительно относительно 40 из 200 человек (главным образом преступников-иностранцев и «засидевшихся» иностранцев, а не лиц, ищущих убежища), охваченных ТЗП, зафиксированы факты существенного несоблюдения процедур в прошлом.

составил 5,65%). Для «Пула В» (состоящего, главным образом, из претендентов на получение статуса беженцев и лиц, получивших отказ в предоставлении этого статуса) коэффициент пропажи клиентов за период с апреля 2002 г. по апрель 2003 г. составил 8,42%, а за финансовый год на момент подготовки этого отчета он держался на уровне всего лишь 3%<sup>22</sup>.

Такой тщательный процесс квалификационного отсева в ТЗП – на который некоторые адвокаты жалуются, считая, что он ставит дополнительный барьер на пути людей, которые, согласно положениям ЗИЗБ, заслуживают освобождения с минимальными условиями – частично объясняется договоренностями о финансировании с МГИ. Существует контракт типа «плата за услуги», по которому ТЗП компенсируются затраты только на тех клиентов, которые не сбежали.

Провинциальные тюрьмы в Канаде сейчас берут с МГИ в среднем 175 канадских долларов в сутки, тогда как центр содержания под стражей иммигрантов «Селебрити Инн», модернизированный отель менее строгого режима, стоит несколько меньше. Оба эти варианта значительно дороже, чем ТЗП, в которой эксплуатационные расходы составляют 12–15 канадских долларов на человека в сутки. Поскольку ТЗП не имеет группового центра, то почти все его затраты – это затраты на содержание персонала<sup>23</sup>. Ирония аргумента снижения себестоимости, однако, состоит в том, что он подтолкнул ТЗП к тому, чтобы брать больше клиентов из провинциальных тюрем, а не из центра содержания под стражей общего режима. Из-за этого иностранцы с уголовным прошлым и фактами неоднократного нарушения условий освобождения задолго до лиц, ищущих убежища, которые никогда не нарушали условия<sup>24</sup>.

ТЗП объясняет этот сдвиг в структуре клиентуры не только стремлением снизить себестоимость под влиянием МГИ как финансирующей организации, но и тем, что ТЗП имеет больший опыт по надзору за лицами, освобожденными под залог, в сфере уголовного правосудия и поэтому более эффективно действует именно в этих случаях. Из последней части этого заявления можно сделать вывод о том, что степень важности полученного урока гораздо более высока: подавляющее большинство лиц, ищущих убежища в Канаде, будет соблюдать условия освобождения, например, требование отмечаться, даже без дополнительного, строгого надзора. Поэтому ТЗП научилась направлять свои ресурсы на тех других задержанных иммигрантов в тех случаях, где она может измеримо повысить уровень явки.

Директор ТЗП считает, что программа сейчас работает с полной эффективностью, т.е. добивается освобождения всех тех, кого можно спокойно отпустить в существующих обстоятельствах. Он отмечает, что в Онтарио под стражей, согласно положениям ЗИЗБ, содержится около 230 лиц, из которых 150–160 – в тюрьмах, поэтому ТЗП более чем соответствует возможностям МГИ по содержанию под стражей в учреждениях строгого режима. Он объясняет это доверием, которое МГИ оказывает ТЗП, подтвержденным тем высоким показателем эффективности, которого программа добилась за восемь лет. 99% лиц, которых ТЗП просит МГИ отпустить под ее надзор, освобождаются. Чтобы сделать такую альтернативную схему успешной, она, по мнению директора, должна:

- находиться под управлением человека, знающего иммиграционные органы «изнутри»;
- начинать с эксперимента и расширяться только по мере того, как интервьюеры и инспекторы наберутся опыта и интуиции, особенно в отношении того, кого именно следует принимать в схему ТЗП и когда может быть необходимым повторное задержание;
- консультироваться с группами общества и юристами, специализирующимися на проблемах иммиграции, но не позволять диктовать критерии отбора исходя из

<sup>22</sup> Статистика предоставлена «Торонтской залоговой программой», январь 2004 г.

<sup>23</sup> Еще одно, более крупное подразделение «Торонтской залоговой программы» осуществляет надзор за лицами, освобожденными в системе уголовного правосудия. В недавнем исследовании, проведенном Генеральным прокурором, сделан вывод о том, что надзор за клиентом в ТЗП стоит 3 канадских доллара в сутки, тогда как затраты на содержание под стражей – 135 долларов в сутки. Таким образом, надзор за одним человеком в ТЗП вместо содержания его в тюрьме позволяет сэкономить 924 доллара в неделю, или почти 50 тыс. долларов в год. Источник: 'Bail system taking on water' by John Sewell, Eye Weekly, 14 August 2003 [*«Система залога набирает ход»*, Джон Сьюэлл, «Ай Уикли», 14 августа 2003 г.].

<sup>24</sup> Отметим, что МГИ всегда приходится оплачивать те же самые расходы на аренду и содержание отелей, модернизированных для целей содержания под стражей (а именно «Селебрити Инн» или, по состоянию на апрель 2004 года, «Херитидж Инн»), поэтому альтернативная программа не может повлиять на эти расходы. Свободные места в этих центрах не экономят средства МГИ так же, как пустая камера в провинциальной тюрьме.

- правозащитных интересов без учета интересов государства;
- уважать освобождающий орган, но работать независимо от него.

В начале деятельности ТЗП 70% лиц направлялись юристами либо самими сообществами беженцев и иммигрантов, а сегодня большинство клиентов приходят непосредственно по направлению МГИ. Это, однако, может означать и снижающийся уровень доверия к ТЗП со стороны адвокатов и сообществ, вероятно, из-за различного определения целей для такой схемы.

ТЗП, имея явные финансовые стимулы для этого, почти уникальна в мире по тому опыту, который она приобрела в определении профилей тех, кто может скрыться. Например, специально были упомянуты те лица, ищущие убежища, задержанные при попытке нелегально въехать в США и лишь после этого подавшие ходатайство о предоставлении убежища в Канаде. Опыт научил ТЗП, что такие лица наверняка скроются, чтобы попытаться вновь пересечь границу, особенно если они оказываются клиентами контрабандиста или жертвами торговца людьми. В ТЗП, однако, передаются лишь немногие из этих дел, так как контрабандисты и торговцы, как правило, лучше других способны найти большие суммы денег, которые задержанные должны вносить в качестве залога (одна заметная несправедливость, общая для всех систем, где залог является основным средством освобождения).

С другой стороны, претендент на статус беженца, имеющий гражданство США (таких людей Канада иногда принимает), может иметь ходатайство, которое, вероятно, будет необоснованным, но задерживать такого человека все равно нет необходимости, так как ясно, что он не сбежит. Факт подачи ходатайства о предоставлении убежища для отсрочки высылки является доказательством того, что у такого лица не возникнет желания пересечь границу или покинуть страну, поэтому ТЗП с большой готовностью брала бы такие дела. Это противоречит обычной логике, присущей другим «альтернативным задержанию и содержанию под стражей мерам», согласно которой чем сильнее ходатайство о предоставлении убежища, тем больше у лица, как считается, стимулов соблюдать процедуру.

С точки зрения некоторых адвокатов беженцев и мигрантов, параметры ТЗП делают освобождение иммигрантов из-под стражи более сложным, а не облегчают его. Они утверждают, что там, где задержание и содержание под стражей не является обязательным – поскольку личность установлена и человек не представляет угрозы для безопасности, а риск побега очень низкий – освобождение должно быть безусловным. Они жалуются также, что ТЗП работает медленно – часто между направлением дела и освобождением проходит два–три месяца – хотя это может быть обусловлено неверной информацией о праве лица, ищущего убежища, на участие в программе, например, если личность еще не установлена. В других случаях, когда сама политика МГИ является спорной, ТЗП может отказаться принять заявление задержанного лица, к разочарованию его сторонников и представителей<sup>25</sup>. Однако нет сомнения, что в индивидуальном порядке ТЗП добивается освобождения лиц, которые в противном случае оставались бы под стражей без необходимости, вероятно, потому, что они представляют относительно низкий, но не нулевой, риск побега.

## **В. Торонтский совет по делам беженцев (ТСДБ)**

ТСДБ – не альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера, а скорее неправительственная инициатива в Торонто (провинция Онтарио), направленная на максимальное использование средств освобождения, предусмотренных в законодательстве. Представители ТСДБ посещают центры содержания под стражей, дают «правовые ориентировки» содержащимся в них людям и помогают им заполнять формы, в том числе ходатайства об освобождении «на условиях». Реального бюджета ТСДБ не имеет, а рассчитывает в своей деятельности на персонал, безвозмездно направленный Квекерским комитетом по делам беженцев и «Хэмильтонским проектом для беженцев», а также на добровольцев. Один представитель ТСДБ, посещающий центр содержания под стражей иммигрантов

<sup>25</sup> Например, в 2002 году сообщалось о деле нигерийского беженца, которому был предоставлен статус в Бразилии, но он посчитал предоставленную там защиту неэффективной и сел на корабль до Канады. МГИ признало его лицом, пользовавшимся эффективной защитой, и в силу этого не имеющим права на подачу ходатайства, но его адвокат успешно оспорил это решение в Федеральном суде. Этого человека классифицировали как не имеющего права на ходатайство, его заявления в адрес ТЗП несколько раз отклонялись, хотя он определенно был беженцем и принял все возможные меры для входа в канадскую систему убежища, которая решила, что он не скроется.

«Селебрити Инн», считает, что приблизительно четверть тех, кого он видит, задержаны за невыполнение приказов о выезде или депортации<sup>26</sup>. Остальные три четверти – это, главным образом, лица, ищущие убежища, решения по ходатайствам которых еще не приняты и которые не были замечены в несоблюдении условий или в неявке. Этот посетитель сообщил также, что знает о случаях, когда лицо не явилось для получения приказа о депортации или не явилось на саму депортацию, однако не по своей вине – например, когда власти не зарегистрировали должным образом сообщенное изменение адреса, перед тем, как посылать уведомление<sup>27</sup>.

Следует отметить, что в провинциальных тюрьмах таких программ нет. По состоянию на январь 2004 года ориентационные посещения содержащихся под стражей лиц проводились в двух исправительных учреждениях провинции Онтарио в рамках пилотного проекта, инициированного УВКБ ООН в сотрудничестве с основными НПО и студентами факультета права юридической школы Осгуд-Холл.

### **С. Приюты для лиц, бывших задержанными**

В то время как «Торонтская залоговая программа» является единственной организацией, располагающей бюджетом для предоставления залогов в качестве обеспечения освобождения лиц, содержащихся под стражей, многие другие местные НПО, приюты и общинные организации предоставляют лицам, содержащимся под стражей, адреса, чтобы убедить судей, что их можно освободить. В некоторых случаях, особенно в тех, которые касаются уязвимых лиц, содержащихся под стражей, эти группы активно выступают за освобождение таких лиц, а затем, в случае успеха, берут на себя неофициальные обязанности, которые позволяют применять менее строгие меры вместо продолжения содержания под стражей. Поэтому они заслуживают того, чтобы их считали «альтернативными мерами». Интересно отметить исключительно высокие уровни соблюдения условий лицами, ищущими убежища, которые живут в этих приютах, – практически такие же высокие, как и у лиц, ищущих убежища, которые являются клиентами «Торонтской залоговой программы», причем даже тогда, когда не применяются дополнительные надзорные меры. Самое очевидное объяснение этому – стимул, даваемый относительно высоким уровнем признания статуса беженца в Канаде, особенно среди тех, кто не был задержан и направлен к компетентным юристам.

В приюте «Хэмильтон Хаус» есть места для 35 женщин и детей (дом с 11–12 комнатами для короткого пребывания и пять квартир для более длительного проживания). Живут в приюте в основном лица, ищущие убежища, которые попадают в Канаду через сухопутную границу с США или направляются другими женскими приютами в Торонто, но есть и люди, поступившие непосредственно из-под стражи, которых направляет само МГИ или юрист. Лица, содержащиеся под стражей, редко выпускаются в «Хэмильтон Хаус» на гуманитарных основаниях без залога, хотя недавно это имело место в случаях с двумя женщинами – одна из них была больна, а у другой был ребенок. В большинстве случаев лицо, ищущее убежища, вносит денежное обеспечение в размере около 1000 канадских долларов и обеспечение под имущество или зарплату в размере 4000 канадских долларов.

«Хэмильтон Хаус» предоставляет долгосрочное проживание – до тех пор, пока человек не получит решение по своему ходатайству. По словам директора этого приюта, 99,9% проживающих в нем лиц являются на слушания и соблюдают процедуру – на ее взгляд, благодаря поддерживающей атмосфере и комплексному подходу к услугам.

В частности, были отмечены следующие составляющие успеха этой программы:

- небольшой масштаб;
- предоставление стабильного жилья на весь период прохождения процедуры предоставления убежища;

---

<sup>26</sup> «Приказ о выезде» в Канаде – это немедленно вступающий в силу приказ, который обязывает человека подтвердить свой выезд из страны в течение 30 дней; «приказ о предполагаемой депортации» выдается, если выезд в соответствии с вышеуказанным требованием не подтвержден; «приказ о депортации» выдается за нарушения иммиграционного законодательства и, в отличие от первых двух приказов, навсегда запрещает человеку возвращаться в Канаду.

<sup>27</sup> Беседа с сотрудником ТСДБ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

- щедрое безвозмездное предоставление услуг переводчиков, обеспечивающее хорошее общение;
- все виды направлений – на отличные юридические консультации, правовую помощь, социальные услуги (в том числе пособие на проживание, используемое на оплату расходов приюта);
- помощь персонала в подготовке информации для юристов, обеспечивающая своевременную подачу форм и явку проживающих в приюте на слушания и другие официальные встречи.

В двух словах, персонал «Хэмилтон Хаус» готов оказать помощь во всех аспектах повседневной жизни, и эта готовность сохраняется даже после получения проживающими в нем лицами статуса беженца и переезда в другие места. Это создает взаимообразную сеть – например, есть стимул в создании фонда возобновляемых кредитов для оказания матерям, признанным беженками, финансовой помощи в оплате расходов и авиабилетов для доставки детей из-за границы. Даже среди лиц, ищущих убежища, которые проживают в «Хэмилтон Хаус», существует значительная внутренняя взаимная поддержка среди людей одной национальности или языковой группы. Другими словами, это не та среда, которую претенденты хотели бы покинуть<sup>28</sup>.

«Мэттью Хаус» – еще один временный приют, который может предоставить содержащемуся под стражей лицу адрес, чтобы его можно было освободить «на условиях». Он полностью открыт, режима или комендантского часа нет. За пять лет работы приюта в нем жили около 300 лиц, ищущих убежища, причем только трое сбежали из него и, предположительно, не явились на дальнейшую процедуру<sup>29</sup>. Кроме Торонто, приюты «Мэттью Хаус» есть в Форт-Эри и Виндзоре; там предоставляются аналогичные услуги и возможности.

Еще один уважаемый временный приют, в котором размещаются, в основном, лица, ищущие убежища, освобожденные из-под стражи в аэропорту Торонто, – «Соджорн Хаус». В нем где-то 40 мест, которые резервируются для лиц, ищущих убежища и впервые приехавших в Торонто, а не для тех, кто уже в течение некоторого времени находится в стране. Направлять людей в этот приют могут «Торонтская залоговая программа», «Хэмилтонский проект для беженцев» или «Торонтский правовой проект для беженцев». В приюте работает очень разносторонний персонал с опытом работы в сфере предоставления убежища, и, как и в «Хэмилтон Хаусе», сотрудники помогают претендентам и их адвокатам в подготовке дел, содействуют в поиске долгосрочного жилья, если претенденты получают право на жилищную поддержку, а также напоминают им о назначенных встречах. Предельный срок возможного пребывания в «Соджорн Хаус» не установлен, и для уязвимых лиц – разлученного с семьей ребенка, которому нельзя найти хороший семейный приют, беременной женщины, жившей в «Соджорн Хаус» до рождения ребенка, – срок проживания может оказаться гораздо более длительным, чем предполагает «временный приют».

Финансируется «Соджорн Хаус» посредством выделения муниципалитетом суточных на каждого бездомного, из которых 20 процентов выделяет город Торонто, а 80% – провинция. За последние шесть лет, по словам нынешнего директора приюта, из 3600 проживавших в нем лиц (приблизительно по 600 человек в год) исчезли только два человека. Директор подтверждает гипотезу о том, что лица, ищущие убежища, имеют все стимулы для того, чтобы оставаться в канадской системе убежища до тех пор, пока они не получают окончательный отказ, и что они проявляют «почти параноидный страх невыполнения условий своего освобождения». Следует отметить, однако, что люди выезжают из «Соджорн Хаус» для самостоятельной жизни в обществе до того, как получают окончательный отказ и приказ о выезде или депортации, поэтому приют не может проверить уровень явки для депортации в этой группе. В приюте не проводят конкретного различия между теми, кто должен являться и соблюдать требование отмечаться после освобождения под залог, внесенный самим освобожденным, и теми, за кем ведется строгий надзор в рамках «Торонтской залоговой программы», расположенной в нескольких кварталах от приюта<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Беседа с директором приюта «Хэмилтон Хаус», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>29</sup> Беседа с директором приюта «Мэттью Хаус», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>30</sup> Беседа с директором приюта «Соджорн Хаус», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

## **Д. Другие альтернативные меры / предлагаемые альтернативные меры**

Министерство гражданства и иммиграции Канады также ведет в Онтарио «Проект для получивших отказ беженцев», рассчитанный на тех лиц, ищущих убежища, которые исчерпали все возможности обжалования. После прохождения оценки риска до высылки им персонально выдаются приказы о выезде, разъясняются их ограниченные возможности и дается тридцать дней на то, чтобы покинуть страну. Эта программа имеет высокий показатель успешности (60%) с точки зрения осуществления высылки без применения содержания под стражей, чему есть целый ряд причин. Люди чувствуют, что к ним относятся уважительно и дают им время на то, чтобы уладить все личные дела в Канаде и подготовиться к возвращению домой. Они знают, что МГИ поможет забронировать билеты на самолет и заплатить за них без отрицательных последствий в виде задержания или приказа о депортации, поэтому они с большей вероятностью придут получить приказ о выезде.

Неправительственные организации, такие как Канадский совет по делам беженцев, безуспешно пытались лоббировать предоставление им возможности присутствовать в международных аэропортах Канады в целях мониторинга и консультирования. Это частично обусловлено их убежденностью в том, что частота задержания могла бы быть снижена, если бы им разрешили помогать устранять недоразумения и консультировать заявителей об их правах на раннем этапе. Это предложение, построенное по модели аэропортового проекта Датского совета по делам беженцев в Копенгагене, можно назвать «превентивной альтернативной мерой». В нынешней озабоченной вопросами безопасности среде, однако, присутствие НПО в аэропорту Торонто вряд ли смогло бы смягчить политику почти обязательного задержания, применяемого ко всем, кто прибывает без действительных документов и удостоверения личности<sup>31</sup>.

Сейчас в Канаде ведутся оживленные дискуссии по поводу возможного введения удостоверений личности (в том числе с биометрическими данными) для всех постоянно проживающих лиц и граждан страны. Хотя это может оказаться полезным для борьбы с подделкой документов, такая мера не поможет проверять личность ищущих убежища и поэтому вряд ли уменьшит частоту их задержания или срок содержания под стражей после въезда. С другой стороны, она могла бы увеличить частоту повторного задержания лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, которые скрылись и пытаются нелегально остаться в стране<sup>32</sup>.

Звучат также призывы к использованию электронных браслетов для слежения как альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры для иммигрантов. Генеральный ревизор Канады считает, что власти сейчас не имеют сведений о месте пребывания приблизительно 36 тысяч «иммиграционных нарушителей», и полагает, что электронный мониторинг мог бы уменьшить уровень несоблюдения процедур<sup>33</sup>.

Вероятность внедрения такой схемы возрастает в результате пилотных проектов, ориентированных на содержащихся под стражей иммигрантов, которые сейчас осуществляются в США (см. раздел по США), учитывая, что применение этой технологии в канадском уголовном правосудии следовало бы практике США. В обеих странах для электронного мониторинга уголовных преступников сейчас используется технология спутникового слежения. Хотя стоимость этой техники второго поколения вдвое больше, чем стоимость стандартной аппаратуры электронного мониторинга, ее цена быстро падает и сейчас не превышает затрат на содержание в провинциальных тюрьмах или капитальных затрат на строительство новых мест содержания под стражей<sup>34</sup>.

С другой стороны, экономии средств она не дает. Если ее применить к лицу, для которого характерен низкий риск побега, а это подавляющее большинство лиц, ищущих убежища в Канаде, такая

<sup>31</sup> Между МГИ и Канадским Красным Крестом существует меморандум о взаимопонимании, по которому проводится мониторинг мероприятий по содержанию под стражей в учреждениях, подведомственных МГИ. Красный Крест выполняет эту мониторинговую функцию в избранных городах провинций Британская Колумбия, Квебек и Онтарио с 2002 года.

<sup>32</sup> «Канадский альянс» призвал федеральные иммиграционные органы брать у всех лиц, ищущих убежища, пробы ДНК, что будет содействовать поиску тех, кто скрылся после получения отрицательного решения по своим ходатайствам (The Toronto Sun, 7 ноября 2003 г.).

<sup>33</sup> По сообщению The Toronto Sun, 12 августа 2003 г.

<sup>34</sup> Следует отметить, что Канада является лидером в разработке системы руководящих этических принципов для электронного мониторинга уголовных преступников, в том числе с акцентом на «уважении достоинства лиц», находящихся под таким надзором, и, следовательно, может стать примером использования передовой практики в этой сфере.

электронная маркировка не только будет непроизводительной тратой денег налогоплательщиков, но и может не пройти проверку на необходимость и соразмерность, обязательную по международному праву для любого ограничения права лица, ищущего убежища, на свободу передвижения. Следовательно, если ввести электронный мониторинг, то главной задачей будет обеспечить ограничение его применения только случаями с высокой степенью риска, если в противном случае необходимо было бы содержание под стражей.

### Е. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей

Согласно Закону об иммиграции и защите беженцев, задержание и содержание под стражей несовершеннолетних может осуществляться только в крайнем случае, с учетом принципа соблюдения «наилучших интересов» ребенка<sup>35</sup>. За 2002 год МГИ каждый день содержало под стражей в среднем 11 детей, большинство из которых сопровождали семьи. В среднем 1–2 из них были разлученными с семьей несовершеннолетними<sup>36</sup>. После вступления в силу ЗИЗБ число несовершеннолетних лиц, содержащихся под стражей, сократилось. Нормативные акты требуют, чтобы задержание и содержание под стражей несовершеннолетних лиц зависело от «(а) наличия альтернативных механизмов...»<sup>37</sup>.

Забота о благополучии разлученного с семьей ребенка, ищущего убежища, не считается достаточным основанием для его задержания и содержания под стражей, но «бедственное положение несовершеннолетнего... может быть серьезным признаком того, что это лицо вряд ли явится на допрос или для высылки»<sup>38</sup>. Перед тем, как принимать решение о задержании и содержании под стражей, сотрудник иммиграционной службы должен изучить вопрос о том, «насколько ребенок экономически самостоятельный или о том, готов ли кто-нибудь заботиться о нем...»<sup>39</sup>. Если нет, то сотрудник обязан связаться с местными органами социального обеспечения детей или социальными службами либо службами защиты детей, чтобы выяснить, могут ли они взять на себя опеку над этим несовершеннолетним.

В каждой провинции Канады действует свое законодательство о защите детей и опеке над ними и своя система защиты и опеки<sup>40</sup>:

а) В Британской Колумбии дети находятся под опекой Управления предоставления услуг мигрантам Департамента по вопросам детей и семьи (ДВДС).

б) В Квебеке дети обычно находятся под опекой парасударственного агентства SARIMM (Service d'aide aux refugies et aux immigrants du Montreal metropolitain), уполномоченного Министерством социальных услуг и существующего свыше тридцати лет. SARIMM работает в тесном сотрудничестве с монреальским Centre Jeunesse, подведомственным Министерству социальных дел, который обеспечивает размещение, в том числе в семейных приютах, групповых домах и на полусамостоятельной основе. Они также используют модель *famille d'entraide* (семейной взаимопомощи) в рамках этнической общины ребенка, но такие семьи получают меньшую финансовую поддержку, чем другие приемные семьи. Никого, кто действовал бы как законный опекун в полном смысле этого слова, нет.

в) В Онтарио одно из 52 местных обществ помощи детям или другое некоммерческое агентство, нанятое Министерством общинных и социальных служб, которое имеет установленные законом обязанности по защите всех детей младше 16 лет, должно, в принципе, по требованию МГИ принимать на себя опеку. Закон, однако, исключает из сферы этой защиты и предоставления помощи несовершеннолетних в возрасте 16–17 лет. Им срочно нужна альтернативная форма размещения и фактическая опека, которая препятствовала бы их задержанию или оставлению без помощи. На данный

<sup>35</sup> ЗИЗБ, раздел 60.

<sup>36</sup> Данные отделения правоприменения Министерства гражданства и иммиграции Канады.

<sup>37</sup> Canada Gazette Part II, Vol. 136, s.249. В сфере уголовного правосудия, в порядке аналогии, Закон Канады об уголовном правосудии для несовершеннолетних устанавливает минимальные или пороговые критерии для применения наказаний, связанных с лишением свободы (пп. (а) — (с) п. 1 ч. 39). Один минимальный критерий состоит в том, что несовершеннолетнее лицо должно иметь в прошлом случаи несоблюдения условий с двумя или более наказаниями, связанными с лишением свободы.

<sup>38</sup> Канадское руководство по иммиграции, ЕС 1, подраздел 10.2.

<sup>39</sup> Канадское руководство по иммиграции, «Обработка в порту въезда», глава 1, подраздел 7.1.2.

<sup>40</sup> Separated children seeking asylum in Canada, Wendy Ayotte, UNHCR, July 2001 [«Разлученные с семьей дети, ищущие убежища в Канаде», Венди Эйотт, УВКБ ООН, июль 2001] — См. в этом отчете подробный анализ эффективности защиты в следующих трех системах.

момент в качестве промежуточной меры такие подростки обычно проживают в приютах для бездомных, таких как упомянутые в предыдущем разделе, а также в приюте «Ковенант Хаус», который специализируется в размещении 16–18 бездомных детей в Торонто. По сообщениям «Ковенант Хаус», за всю историю его существования всего 1–2 таких подростка сбежали и не явились на дальнейшее рассмотрение их дел, однако приют отмечает, что сочетание бездомных детей и лиц, ищущих убежища, негативно сказывается на последних<sup>41</sup>.

УВКБ ООН, МГИ и УИБ в настоящее время сотрудничают в разработке новационных моделей ухода за разлученными с семьей детьми, ищущими убежища в Канаде, частично предназначенных для предотвращения применения задержания и содержания под стражей<sup>42</sup>. Эта инициатива берет начало из опыта 1999–2000 гг., когда Британская Колумбия приняла свыше ста разлученных с семьей китайских детей и подростков, прибывших на непригодных для плавания судах на западное побережье. Позже были задержаны и меньшие группы, которые пытались нелегально проехать через Канаду в США. Власти сначала задержали этот наплыв детей, но впоследствии большинство их были освобождены в приемные семьи или приюты.

Проблемы возникли в отношении защиты этих детей от торговцев вне мест содержания под стражей. Например, около десяти таких детей в Виндзоре сначала содержались в учреждении для молодых преступников, а затем были переведены в центр содержания под стражей иммигрантов «Селебрити Инн», после чего были освобождены под большой залог в частные приюты. Все они впоследствии исчезли и, по слухам, оказались в Нью-Йорке. Учитывая этот опыт, был изучен вопрос о том, как лучше осуществлять надзор за такими детьми и их защиту, не прибегая к содержанию под стражей, особенно в отношении проверок тех взрослых, которые могут заявить о родстве с этими детьми. Содержание под стражей несовершеннолетних китайцев в 1999–2000 годах частично было мотивировано целью сдерживания контрабандистов и торговцев людьми, но, вероятно, послужить этой же цели могла бы и любая меньшая мера, которая аналогичным образом препятствовала бы доставке детей в намеченный пункт следования (США).

#### **Г. Альтернативные меры для женщин, семей и уязвимых лиц**

Существуют приюты для бездомных, специализирующиеся на размещении женщин и семей во главе с женщинами (такие как «Хэмилтон Хаус» — см. выше). Однако адвокаты считают, что ряд таких лиц, ищущих убежища, которые отличаются незначительным риском побега и заслуживают освобождения на гуманитарных основаниях, продолжают находиться под стражей дольше, чем необходимо. Недавно, например, большой резонанс получило дело прикованной к инвалидной коляске 63-летней пакистанки и ее 17-летнего сына, которые в течение двух месяцев находились под стражей в Лавальском центре содержания под стражей в Монреале, ожидая высылки, несмотря на готовность Общинного центра южно-азиатских женщин поручиться за их явку и найти для них приют.

В канадском законодательстве и нормативных актах нет конкретного упоминания гуманитарного освобождения лиц преклонного возраста, лиц, перенесших пытки, и лиц, имеющих очевидные или возможные проблемы с психическим здоровьем. На практике, однако, МГИ направляет многих уязвимых лиц на освобождение в момент, когда содержание их под стражей становится проблематичным, причем часто при этом не устанавливает никаких «условий» (залога или обеспечения). Одной конкретной группой, рискующей подвергнуться домогательствам в центрах содержания под стражей или тюрьмах и потому иногда направляемой в «Торонтскую залоговую программу», являются лица, ищущие убежища, из Латинской Америки, ходатайствующие о предоставлении убежища по причине полового предпочтения.

### **IV. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

<sup>41</sup> Беседа с директором приюта «Ковенант Хаус», октябрь 2003 г. — март 2004 г.

<sup>42</sup> Беседа со специалистом УВКБ ООН по правовым вопросам по провинции Онтарио, октябрь 2003 г. — март 2004 г.

Насколько известно УВКБ ООН, правительственных статистических данных об интенсивности побегов лиц, не содержащихся под стражей и (или) освобожденных лиц, ищущих убежища, в Канаде на данный момент нет. Без таких данных и в отсутствие аналитических данных о том, как на этот показатель влияет применение альтернативных мер, например, требования отмечаться с разной частотой или залога, сделать точные и полные выводы трудно. Слишком мало не имеющих документов лиц, ищущих убежища, сейчас освобождается без установления «условий» (и без ограничения их собственной уязвимостью – болезнью, наличием маленьких детей и т.д.) для того, чтобы ограничивающие эффекты системы залога и обеспечения можно было измерить относительно поведения контрольной группы с похожими характеристиками.

Размещающие лиц, ищущих убежища, и осуществляющие надзор за ними организации, у которых были взяты интервью в рамках настоящего исследования, сообщили, что их клиенты демонстрируют одинаково высокий (выше 90%) уровень соблюдения процедуры убежища – процедуры определения статуса, к которой большинство заявителей продолжают испытывать большое доверие. Даже те, кто проживает во временных приютах для бездомных, где уровень стабильности или поддержки невысокий, обычно решительно настроены являться на встречи и беспокоятся об этом. В тех редких случаях, когда лицо, ищущее убежища в Канаде, скрывается, это бывает, как правило, там, где такой человек имел намерение уехать в США к семье, либо в самом конце процедуры после выдачи приказа о выезде<sup>43</sup>.

Другие заметные случаи побега за последние годы – случаи с несовершеннолетними лицами, которые оказались жертвами торговцев. Торговцы предположительно были замешаны в исчезновении детей из приютов и приемных семей. В будущем эту проблему можно было бы разрешить путем тщательного построения альтернативных мер, не связанных с лишением свободы, которые поддерживают необходимый уровень надзорной защиты таких несовершеннолетних, в том числе 16–17-летних, до тех пор, пока они не смогут воссоединиться со своими семьями.

## **В. Экономическая эффективность**

Существует четкое доказательство того, что большинство альтернативных мер (кроме домашнего комендантского часа и электронной маркировки) в канадском контексте обеспечивают значительную экономию средств по сравнению с задержанием и содержанием под стражей. При этом следует отметить, что этот аргумент оказывает большее влияние на обеспечение освобождения лиц, ищущих убежища, из провинциальных тюрем, чем из учреждений, построенных или модернизированных для целей содержания под стражей иммигрантов.

## **С. Экспортная ценность**

«Торонтская залоговая программа» может служить моделью для копирования «государствами назначения», в которых сейчас проводится политика обязательного или обычного задержания и содержания под стражей не имеющих документов лиц, ищущих убежища, особенно теми государствами, где действует система общего права, в которой, как правило, применяется залог. В самой Канаде, как представляется, есть необходимость в более тесном диалоге между ТЗП и другими защитниками беженцев, стремящимися добиться освобождения большего числа лиц, ищущих убежища. Этот диалог мог бы дать новую программу, предназначенную просто для оказания помощи задержанным лицам, ищущим убежища, которые не могут собрать сумму залога сами, но без дополнительного требования отмечаться или строгого надзора. Такая программа потом стала бы весьма пригодной для экспорта моделью для стран назначения, в которых лица, ищущие убежища, задерживаются с любой степенью частоты.

---

<sup>43</sup> Помочь урегулировать и смягчить эту проблему должно Соглашение о безопасной третьей стране между Канадой и США, в пп. (а) – (d) п. 2 статьи 4 которого предусмотрены исключения касательно воссоединения семьи.

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Раздел 36 Сводного закона об иностранцах допускает задержание лиц, ищущих убежища, максимум на три дня до явки в суд. Лица, ходатайства которых признаны «явно необоснованными», могут задерживаться на срок до семи дней и содержаться в тюремном отделении Сандхольмского лагеря<sup>2</sup>. Задержание и содержание под стражей лица, ищущего убежища, может также производиться в случае, если «меньшие ограничения» (изложенные в разделе 34 Сводного закона об иностранцах – см. ниже) признаны недостаточными, т.е. после «невыполнения решения Иммиграционного бюро Дании, требующего от лица, ищущего убежища, проживать по предписанному адресу» или общего «несоблюдения мер, альтернативных задержанию и содержанию под стражей»<sup>3</sup>. Задержание и содержание под стражей должно применяться только там, где альтернативные меры изучены и признаны недостаточными в данном конкретном случае<sup>4</sup>.

У задержанных есть право на автоматический пересмотр и обжалование решения о задержании и содержании под стражей в городском суде, а затем в вышестоящем суде, однако максимального срока содержания под стражей нет. Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, иногда содержатся под стражей больше года, ожидая высылки. Лицо, содержащееся под стражей, получают правовую помощь непосредственно от государства и через Датский совет по делам беженцев<sup>5</sup>.

Прежде задержание и содержание под стражей применялось в Дании строго для тех, кто уклонился от исполнения приказов о депортации, но сейчас, как сообщают, его все больше применяют при первом приеме. Суд, ближайший к Сандхольмскому лагерю, утверждает продление срока содержания под стражей каждые четыре недели. Обычно задерживают ромов и лиц из Восточной Европы, особенно холостых взрослых мужчин. Если у них есть семейные обязательства или общинные связи в Дании, этот факт может фактически сработать против их освобождения, потому что считается, что они с большей степенью вероятности являются «явно необоснованными» заявителями<sup>6</sup>. (Это сильно противоречит логике залоговых слушаний в Великобритании и США, где, например, считается, что семейные узы значительно снижают «риск побега» лица, ищущего убежища).

Тем не менее, система убежища в Дании функционирует с относительно ограниченной интенсивностью задержания и содержания под стражей. Например, в 2001 году было подано 12403 ходатайства о предоставлении убежища, а задержано – 666 человек.

### II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ

#### A. Невыполнение требований законодательства

Раздел 34(2) Сводного закона Дании об иностранцах предусматривает впечатляющий набор альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, в том числе: сдачу проездных документов, внесение залога, отмечание в полиции в установленное время, пребывание до депортации по назначенному адресу.

Законные представители Датского совета по делам беженцев сообщают, однако, что эти меньшие, альтернативные меры на практике не применяются<sup>7</sup>. Такое очевидное отсутствие

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Подведомственного Министерству юстиции.

<sup>3</sup> Разделы 35 и 36(2) Сводного закона об иностранцах.

<sup>4</sup> Оценка возможной необходимости выдачи приказа о задержании и содержании под стражей должна основываться на ряде факторов: если лицо, ищущее убежища, не сотрудничает, не является на слушания, не реагирует на вызовы полиции, демонстрирует агрессивное или угрожающее поведение по отношению к персоналу или другим проживающим в центре приема, не проживает по адресу, назначенному Иммиграционной службой Дании или не исполняет приказ о депортации.

<sup>5</sup> Согласно разделу 37(2) Закона об иностранцах, адвокат назначается после вынесения судом решения о правомерности задержания и содержания под стражей. Совет по делам беженцев оказывает бесплатные консультации в первой инстанции процедуры определения статуса.

<sup>6</sup> Беседа с сотрудником юридического отдела Датского совета по делам беженцев, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>7</sup> Беседа с сотрудником юридического отдела Датского совета по делам беженцев, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

рассмотрения и применения альтернативных мер перед задержанием и содержанием под стражей, которое должно быть крайней мерой после того, как альтернативные меры оказались недостаточными, никогда не оспаривалось в суде, несмотря на четкую формулировку Закона об иностранцах.

## **В. Открытые центры**

В Дании есть два открытых центра приема, которыми от имени Иммиграционной службы Дании управляет Датский Красный Крест. Оба они расположены в 50-ти км от Копенгагена; общее число мест в них – 900. Сандхольм – наполовину открытый центр и наполовину центр содержания под стражей. Первоначальный контакт с полицией, в том числе взятие отпечатков пальцев и фотографирование лица, ищущего убежища, происходит в этих центрах приема и регистрации.

Через шесть недель проживания в «центре приема» лицо, ищущее убежища, если оно не подает специальное ходатайство о проживании у друзей или в семье, как правило, направляется в «центр размещения». Вся финансовая помощь и социальные услуги обуславливаются проживанием в этих центрах (в отличие, к примеру, от системы, существующей в Швеции). Единственные исключения из этого правила делаются для людей, медицинские потребности которых требуют от них проживания вне этих центров. С другой стороны, можно испросить разрешение на отлучку из центров на срок до шести недель в год, при условии оставления контактного адреса или номера телефона, по которому проживающего можно будет найти.

По состоянию на октябрь 2002 года существовало около пятидесяти центров размещения, управляемых различными организациями. В этих центрах проживало 8744 лиц, ищущих убежища, из которых 7686 – в центрах Датского Красного Креста, 941 – в центре Агентства по чрезвычайным ситуациям Дании на острове Фунен, 147 – в центрах муниципальных органов (например, в Ханстхольмском муниципалитете)<sup>8</sup>.

Все эти центры размещения одинаково открыты. Фактические ограничения свободы передвижения являются следствием того, что эти центры часто находятся в отдаленных сельских районах, и того, что лица, ищущие убежища, должны постоянно присутствовать для получения продуктовых пайков, однако эта надзорная функция, как сообщается, не является основной задачей центров<sup>9</sup>. В большинстве центров работают всего 1–2 человека, которые уходят с работы в 17.00, и ночью никого из персонала в центрах нет.

Например, единственный способ, которым Красный Крест может узнать, покинул ли кто-нибудь один из его центров, состоит в том, чтобы проверить, все ли получили финансовую помощь, которая выдается раз в две недели. Таким путем исчезают многие, даже разлученные с семьей дети. В 2002 году было зарегистрировано 4205 выбытий из центров Датского Красного Креста, в том числе 147 детей, ищущих убежища. В 2003 году этот показатель возрос до 4365 случаев<sup>10</sup>. Эти цифры, однако, включают и повторные выбытия одних и тех же лиц, ищущих убежища, которые уходят из центров пожить у друзей или в семьях в течение короткого времени, а потом возвращаются. Они включают также людей, которые, возможно, решили вернуться на родину. Ясно, однако, что большинство покинувших центры намереваются транзитом уехать в Швецию или Норвегию – страны, которые с самого начала были их целью.

Такое транзитное передвижение позволяет, потому что граница практически открыта, а ехать всего двадцать минут. Главной причиной этого транзитного передвижения считается более ограничивающая политика Дании в отношении иммиграции и убежища, а также соответствующие изменения в законодательстве, введенные в 2002 году, в частности, еще более строгие правила относительно предоставления беженцам права на воссоединение семей. Стимулы для того, чтобы оставаться в вышеупомянутых центрах, такие как образовательные курсы для взрослых или

<sup>8</sup> UNIYA Jesuit Social Justice Centre, Overview of Denmark's Asylum System, Anna-Louise van Gelder, February 2003 [*Иезуитский центр социальной справедливости УНИИЯ, «Обзор системы убежища в Дании», Анна-Луиза ван Гельдер, февраль 2003 г.*].

<sup>9</sup> Беседа с персоналом Датского Красного Креста, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>10</sup> Статистические данные предоставлены Датским Красным Крестом.

консультирование жертв пыток или травм, не могут компенсировать действие таких сильных «факторов выталкивания» из страны<sup>11</sup>.

На практике, если лицо, ищущее убежища, не появляется на собеседование или другой официальный прием, власти запрашивают руководство центра размещения на предмет того, известна ли ему уважительная причина неявки (например, неправильно адресованные уведомления или назначение врача). Если причина неизвестна, данное лицо регистрируется как скрывшееся.

### **С. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и других уязвимых лиц**

Задержания и содержания под стражей несовершеннолетних лиц, семей или тяжелобольных людей по возможности избегают, а рассмотрение их дел проводят в первую очередь. Разлученным с семьей детям всегда назначается опекун-представитель Красного Креста в судебном деле, но бесплатные юридические консультации не предоставляются.

Есть два специальных центра для разлученных с семьей детей, которые не содержатся под стражей или освобождены из-под стражи: один для подростков 17–18 лет, а другой для младших детей. Это далеко не центры содержания под стражей, но они расположены в сельской местности, поэтому, например, выходить из них после полуночи невозможно. Они работают как сельская школа-интернат. Если Датский Красный Крест и муниципалитет согласны, несовершеннолетний может подать заявление о проживании с членами семьи, которые живут в Дании. На его право на получение финансовой помощи это не влияет.

### **Д. Санкции, в том числе прекращение выплаты денежного пособия**

Иммиграционная служба Дании может лишить лицо, ищущее убежища, денежного пособия, если оно не выполняет обязательства по сотрудничеству в рассмотрении его ходатайства. В этом случае такое лицо получает только помощь натурой (например, продуктовые пайки). Единственное исключение – когда это лицо беременно, является несовершеннолетним или имеет другие соответствующие медицинские потребности<sup>12</sup>.

## **III. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Ясно, что система открытых центров размещения не предотвращает побег, а неприменение других законодательно установленных альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, как сообщают юристы, специализирующиеся в сфере предоставления убежища, показало бы, что уровень несоблюдения процедур не является приоритетной проблемой для властей.

### **В. Экономическая эффективность**

Иммиграционная служба Дании выдает пособие на питание, одежду и карманные деньги всем лицам, ищущим убежища, которые проживают в центрах размещения. В 2002 году это были следующие суммы (в датских кронах): 1481 на ребенка, 1899 на подростка, 2458 на взрослого<sup>13</sup>. Информация о капитальных затратах и о сравнительных эксплуатационных расходах на содержание под стражей лиц, ищущих убежища, не публикуется.

### **С. Экспортная ценность**

Тот факт, что Дании удается проводить большинство проверок личности, благонадежности и состояния здоровья в открытых центрах приема, показывает, что это можно делать без серьезного ущерба для национальной безопасности или угрозы обществу. Такой подход, однако, может быть осуществим только там, где риск побега не рассматривается как серьезная политическая проблема.

<sup>11</sup> Беседа с персоналом Датского Красного Креста, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>12</sup> UNHCR Reception Survey, July 2000, p.43 [УВКБ ООН, «Обзор систем приема», июль 2000 г., с. 43].

<sup>13</sup> UNIYA Jesuit Social Justice Centre, Overview of Denmark's Asylum System, Anna-Louise van Gelder, February 2003.

## **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

По Закону об иностранцах лицо, ищущее убежища, может быть задержано и содержаться под стражей по целому ряду причин, а именно: (а) если оно въехало в страну незаконно или же законность въезда рассматривается; (б) если данное лицо уже ожидает депортации либо такое решение готовится. В каждом случае должно быть также показано, что есть обоснованная причина считать, что лицо, ищущее убежища, может скрыться<sup>15</sup>, совершить преступление в Финляндии или его личность необходимо изучить<sup>16</sup>. Внутренних директив о применении задержания и содержания под стражей в отношении иммигрантов нет, как нет и упоминания о такой мере в руководящих документах по убежищу Министерства внутренних дел<sup>17</sup>.

Решение о задержании и содержании под стражей принимает старший офицер местной полиции, Центральной уголовной полиции, Службы безопасности или Мобильной полиции, отвечающий за данный вопрос<sup>18</sup>. Информация о причинах задержания и содержания под стражей предоставляется задержанному лицу в письменном виде на финском языке, после чего устно переводится на язык, который он понимает. Полицейский, который отвечает за данное решение, должен незамедлительно, самое позднее на следующий день после задержания, уведомить о задержании местный нижестоящий суд, где содержится задержанный, или, если этого требуют соображения срочности, другой нижестоящий суд. С этой целью уведомление может производиться по телефону, но незамедлительно должно быть подтверждено в письменном виде<sup>19</sup>. Дело должно быть передано в суд в четырехдневный срок после уведомления. Если в течение двух недель данное лицо не освобождено, суд по собственной инициативе пересматривает дело и, если сохраняются соответствующие правовые условия, может продлить срок содержания под стражей единовременно на две недели<sup>20</sup>. Максимальный срок содержания под стражей не установлен, поскольку дело пересматривается каждые две недели. Финский центр консультирования беженцев получает необходимое финансирование для предоставления юридических консультаций лицам, содержащимся под стражей.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

В 2002 году в Финляндии было задержано и содержалось под стражей 145 лиц, ищущих убежища, в том числе 118 мужчин, 27 женщин и 4 несовершеннолетних без сопровождения. В июле 2002 года, однако, в Хельсинки был открыт первый центр содержания под стражей незаконных иммигрантов (в том числе некоторых лиц, ищущих убежища), и, как ожидается, количество задержанных возрастет, чтобы задействовать появившиеся дополнительные площади. Сейчас в центре 30 мест, но в 2005 году центр переедет и создаст еще 30 мест в «камерах открытого типа». Резервная мощность центра составит 90 мест.

Шансы на задержание по причине вероятности побега возрастают после получения отказа по ходатайству о предоставлении убежища, а также во время ожидания депортации. На этом этапе суды очень неохотно освобождают задержанных лиц. В некоторых случаях лицо освобождается немедленно после вручения ему приказа о депортации, а несколько дней спустя депортируется без какой-либо возможности уладить практические или личные дела до выезда из страны.

Полиция ежегодно выдает приказы о задержании по 10–15% делам об убежище, а срок содержания под стражей составляет в среднем около 3–5 недель. На практике полиция (а не суды)

<sup>14</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>15</sup> Вероятность побега обычно считается установленной, если заявитель ранее находился в другом европейском государстве или не отреагировал на приглашение явиться в полицию для получения решения по своему делу.

<sup>16</sup> Раздел 45 (общие критерии) и 46 (конкретные критерии) Закона об иностранцах.

<sup>17</sup> Информация предоставлена полицией Хельсинки.

<sup>18</sup> Раздел 47 Закона об иностранцах.

<sup>19</sup> Раздел 48 Закона об иностранцах.

<sup>20</sup> Раздел 51 Закона об иностранцах.

распоряжается об освобождении содержащихся под стражей после получения из других государств ЕС ответов на запросы согласно Дублинской конвенции<sup>21</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Требование отмечаться**

Раздел 45 Закона об иностранцах предусматривает, что от лиц, ищущих убежища, могут потребовать регулярно отмечаться в полиции до принятия решения о том, можно ли допустить их к процедуре, отказать им, депортировать их или решить вопрос иным образом. На практике, как отмечает Финский центр консультирования беженцев, эта обязанность редко применяется в первой инстанции, до задержания, даже несмотря на то, что раздел 1.3 Закона об иностранцах содержит принцип пропорциональности – т.е. недопустимость ограничения прав иностранца больше, чем необходимо.

#### **B. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Ребенок младше восемнадцати лет не может быть взят под стражу без слушания его дела в органе социального обеспечения или Омбудсменом по делам иностранцев. Есть два специализированных открытых центра приема разлученных с семьей детей, и каждому ребенку судья назначает опекуна-представителя в судебном деле. Этот опекун часто является законным представителем или сотрудником центра, где ребенок проживает.

#### **C. Открытые центры**

В Финляндии лица, ищущие убежища, как правило, пользуются свободой передвижения. Они должны зарегистрироваться в центре приема, ближайшем к пункту их въезда, если этот центр не заполнен. Эти центры содержит государство, местные муниципалитеты или Финский Красный Крест. Лица, ищущие убежища, могут проживать в открытых центрах в течение всей процедуры, в том числе во время рассмотрения апелляций. Они могут также сделать выбор в пользу проживания вне системы центров приема. В этом случае они все равно получают государственное пособие (за вычетом стоимости проживания, рассчитанной со скидкой 15–20%).

Не считая регистрации с целью ежемесячного получения пособия, в центрах приема не осуществляется никакой надзорный контроль над лицами, ищущими убежища, за исключением закрытого центра, который содержит город Хельсинки. На практике, однако, персонал центра может сотрудничать с полицией.

Лица, ищущие убежища, считают, что свобода их передвижения де-факто ограничивается, потому что центры часто находятся в изолированных районах страны. Поскольку процедура рассмотрения ходатайства об убежище может длиться годами, в долгосрочной перспективе это может привести к эмоциональному стрессу и проблемам со здоровьем. По информации Министерства труда, средняя продолжительность пребывания в центрах приема составляет тринадцать месяцев. Есть, однако, люди, которые живут в этих центрах пять и более лет<sup>22</sup>.

### **IV. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Ни Министерство внутренних дел, ни полиция Хельсинки в настоящее время не собирают статистических данных об интенсивности побегов или уровне неявки. Нет и статистических данных, проанализировав которые можно было бы измерить, характерна ли для лиц, обязанных отмечаться или проживающих в открытых центрах (в том числе детских), меньшая вероятность побега. Опыт юристов

<sup>21</sup> Беседа с представителями Финского центра консультирования беженцев, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>22</sup> Информация УВКБ ООН.

Финского центра консультирования беженцев свидетельствует, что лица, ищущие убежища, обычно не сбегает<sup>23</sup>.

### **В. Экономическая эффективность**

Центральное правительство выплачивает муниципалитету 1900 евро на каждого беженца в возрасте старше 7 лет и 6223 евро – до 7 лет, каждый год за три года. Государство также покрывает расходы на выплату беженцам пособия на проживание. Сравнительная информация о стоимости содержания под стражей в расчете на 1 человека отсутствует.

### **С. Экспортная ценность**

Финская система приема на основе «открытых центров» никоим образом не представляется альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой, но все же демонстрирует, несмотря на отсутствие точной статистики по сбежавшим лицам, что система убежища может успешно работать без применения задержания и содержания под стражей с очень высоким уровнем правовых гарантий защиты прав задержанных лиц.

---

<sup>23</sup> По их оценкам, доля сбежавших лиц меньше 10%.

## ФРАНЦИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Лица, ищущие убежища, во Франции, как правило, не подвергаются задержанию и содержанию под стражей, пока не приняты решения по их ходатайствам о предоставлении убежища. Есть, однако, два исключения, описанные ниже.

#### A. Зоны ожидания (*zones d'attentes*)

Лица, ищущие убежища, задерживаются и содержатся под стражей в аэропортах или других международных портах Франции (в том числе на вокзалах) при прохождении процедуры предварительного отсева, имеющей целью определить, являются ли их ходатайства о защите «явно необоснованными» (в соответствии с французским законодательством<sup>2</sup>) или нет. Пребывание в этих так называемых «зонах ожидания» (*zones d'attentes*) по французскому законодательству не считается содержанием под стражей<sup>3</sup>. УВКБ ООН, Международная организация миграции, различные независимые наблюдатели, например, французские сенаторы, а сейчас и 11 неправительственных организаций<sup>4</sup> – все они имеют право на доступ в эти зоны ожидания, в частности, в аэропорту Руасси – Шарль де Голль, куда прибывает подавляющее большинство претендентов на получение убежища. Максимально допустимый срок пребывания в зоне ожидания – 20 суток<sup>5</sup>. Если ходатайство признано необоснованным, а иностранца невозможно вернуть в страну его происхождения за этот срок, то этот иностранец должен быть пропущен на территорию Франции.

Административное решение, запрещающее въезд во Францию и таким образом ограничивающее пребывание лица, ищущего убежища, зоной ожидания<sup>6</sup>, может быть обжаловано в компетентном территориальном административном трибунале. С января 2001 года есть возможность подачи в трибунал<sup>7</sup> *refere liberte* (ходатайства об освобождении), решение по которому принимается очень быстро (в течение нескольких дней) и которое, таким образом, является довольно эффективным средством судебной защиты. Постановления о продлении срока (по истечении первых четырех дней) также могут быть обжалованы, сначала председателю Апелляционного суда либо его представителю, а затем в вышестоящем *Cour de Cassation* (Кассационном суде).

#### B. Административное задержание и содержание под стражей (*retention administrative*)

Еще одно исключение из общей практики, по которой лица, ищущие убежища, во Франции не задерживаются и не содержатся под стражей, – административное задержание и содержание под стражей (*retention administrative*)<sup>8</sup>, которое применяется в основном к определенным иностранцам, ожидающим депортации из Франции. Большинство из них – это лица, высылку (*éloignement*) которых нельзя произвести немедленно по разным причинам, например, из-за необходимости получения проездного документа в соответствующем консульстве. Лица, ищущие убежища, после получения отказа в *admission au sejour* (приеме для проживания) от префектуры в процессе прохождения процедуры подачи ходатайства о предоставлении убежища могут быть задержаны и содержаться под

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Статья 12 Указа № 82-4242 от 27 мая 1982 года. Следует отметить, что эта процедура отсева «явно необоснованных» ходатайств не включает критерий безопасной третьей страны (как в большинстве других европейских стран).

<sup>3</sup> Позиция УВКБ ООН состоит в том, что любое место (в том числе международный порт), где свобода передвижения лица, ищущего убежища, или беженца серьезно урезана, может считаться местом содержания под стражей, независимо от предполагаемой возможности этих лиц покинуть эту территорию.

<sup>4</sup> ANAFE (Association Nationale d'Assistance aux frontieres pour les Etrangers), ASPR (Association pour le personnel de sante refuge), Amnesty International, CIMADE, Croix-Rouge francaise, Forum Refugies, France Terre d'Asile, GAS (Groupe Accueil et Solidarite), Ligue des Droits de l'Homme, Medecins sans frontieres, MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitie entre les peuples).

<sup>5</sup> Этот срок состоит из нескольких частей: 4 суток, которые могут быть предписаны пограничной полицией (Начальником пограничной службы, его (ее) представителем или лицом, занимающим по крайней мере инспекторский пост), и продлен на срок до 16 суток, которые могут быть санкционированы только председателем *Tribunal de Grande Instance* (Суда высшей инстанции).

<sup>6</sup> Приказ о содержании в зоне ожидания называется *maintien*, чтобы отличить его на французском языке от содержания под стражей, но фактически его можно приравнять к приказу о содержании под стражей.

<sup>7</sup> Статья L-521-2 Кодекса административного судопроизводства.

<sup>8</sup> За него отвечает Министерство внутренних дел.

стражей, если они относятся к одной из следующих категорий<sup>9</sup>: (а) для страны их гражданства действует условие о прекращении; (б) лицо, ищущее убежища, представляет серьезную угрозу для общественного порядка или национальной безопасности (*une menace grave pour l'ordre public, la securite publique ou la surete de l'Etat*); (в) Префектура считает ходатайство о предоставлении убежища ложным, мошенническим или поданным с целью отсрочить депортацию<sup>10</sup>. В отношении таких дел Префектура сначала отказывает в разрешении на временное проживание и просит OFPRA (ОФПРА), орган, определяющий статус, вынести решение по ходатайству в приоритетном порядке (*procedure prioritaire*). В случае отрицательного решения заявитель может быть подвергнут *retention administrative*.

Иногда не имеющего документов иностранца подвергают *retention administrative* с целью подготовки к осуществлению высылки, и лишь потом, уже находясь в центре содержания под стражей, этот иностранец решает подать ходатайство о предоставлении убежища<sup>11</sup>. В соответствии с последними изменениями во французском законодательстве, такое ходатайство должно быть подано в пятидневный срок с момента уведомления иностранца о его правах при вручении первоначального приказа о *retention administrative*. Может задерживаться незначительное число лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, чьи апелляции еще рассматриваются в *Conseil d'Etat* (Государственном совете), но большинство подвергнутых *retention administrative* лиц, которые еще не исчерпали все средства судебной защиты, опротестовывают в Административном трибунале решение о своей высылке (*arrete de reconduite a la frontiere*) и одновременно относительно страны, в которую они могут быть высланы.

По состоянию на 2003 год в качестве мест содержания под стражей было зарегистрировано 24 центра (общее количество мест – 775). Кроме того, есть свыше сотни других мест, которые могут временно использоваться для содержания под стражей, например, полицейские участки или, в виде исключения, гостиничные номера. Это не альтернативные содержанию под стражей меры, а альтернативные места содержания под стражей. Использование таких специальных мест вызывает определенные трудности для организаций, стремящихся контролировать задержание и содержание под стражей иммигрантов во Франции, посещать задержанных и давать им консультации. Например, организация СИМАДЕ (CIMADE) сообщает об отсутствии возможности посещения всех таких мест.

Первые четверо суток *retention administrative* могут быть санкционированы префектом или государственным служащим, которому префект делегировал полномочия и статус офицера судебной полиции (*ayant la qualite d'officier de police judiciaire*). Председатель Tribunal de Grande Instance (Суда высшей инстанции) или уполномоченный им магистрат должен санкционировать продление приказа о содержании под стражей (*maintien order*) по истечении 48 часов. Максимальный срок такого содержания под стражей сейчас составляет 32 суток<sup>12</sup>.

*Retention administrative* может обжаловаться в судах или в административном трибунале. Второй вариант используется чаще всего и является наиболее эффективным. Такие апелляции могут подаваться одновременно с апелляцией на приказ о возвращении или с апелляцией, имеющей приостанавливающую силу. Лицу, ищущему убежища, которое обжалует законность содержания под стражей в суде, должен быть предоставлен назначенный судом адвокат<sup>13</sup>. Неправительственные организации помогают направлять заявителей к компетентным адвокатам. Лица, оспаривающие решение о своей высылке, имеют право на бесплатную правовую помощь.

Как лица, содержащиеся под стражей в *zones d'attentes*, так и лица, подвергнутые *retention administrative*, уведомляются о причинах содержания под стражей в письменном виде и, согласно последним изменениям в статье 35-бис Указа 1945 года, вступившим в силу 26 ноября 2003 года, они

<sup>9</sup> Эти категории описаны в статье 8 нового французского закона об убежище от 10 декабря 2003 г.

<sup>10</sup> Сюда входит подмножество лиц, которые подают новые ходатайства после отклонения предыдущих. Поскольку эти новые ходатайства обычно считаются мошенническими или ложными, это приводит к выдаче приказа о возвращении.

<sup>11</sup> Защитников беженцев особенно тревожит то, что судьи автоматически считают такие ходатайства препятствующими, в то время как они могут быть просто поданы лицами, которые были арестованы как нелегальные иммигранты, не успев явиться в префектуру и начать таким образом процесс подачи ходатайства о предоставлении убежища.

<sup>12</sup> Согласно новому закону, вступившему в силу 27 ноября 2003 года. Информация представительства УВКБ ООН в Париже.

<sup>13</sup> Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, Lawyers Committee for Human Rights, p.35 [Комитет юристов по правам человека, «Обзор государственных процедур и практики в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища», заключительный отчет, сентябрь 2002 г., с. 35].

должны быть информированы о своих правах на том языке, который они понимают. Многие задержанные, тем не менее, жалуются, что не понимают своих прав. При обоих видах содержания под стражей содержащиеся под стражей лица могут связываться с УВКБ ООН (обычно по телефону из зоны ожидания или в письменном виде из центра административного содержания под стражей). Кроме того, судья, получив запрос о первом продлении срока действия приказа о содержании под стражей, должен напомнить таким лицам их права и убедиться, что они были достаточно информированы о своих правах при вынесении первоначального решения и что они могут эффективно пользоваться ими.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

### **A. Зоны ожидания (*zones d'attentes*)**

В 2003 году доля лиц, ищущих убежища, которые были освобождены из зон ожидания и пропущены на территорию Франции, составила 68,8%. Положения, требующего автоматического освобождения лиц, разлученных с семьей или несовершеннолетних без сопровождения, из зон ожидания и пропуска их на территорию Франции, нет<sup>14</sup>. Дети младше 13 лет не могут помещаться в специальное отделение для несовершеннолетних зоны ожидания (например, Zapi 3 в аэропорту Руасси), но они должны находиться в гостинице под надзором сотрудника авиакомпании. По французским законам эти дети, пребывая в зоне ожидания или гостиничном номере, формально не находятся на территории Франции, поэтому запрет на высылку с территории Франции лиц, не достигших восемнадцатилетнего возраста, на них не распространяется.

### **B. Административное задержание и содержание под стражей (*retention administrative*)**

Максимальный срок административного содержания под стражей в ожидании высылки короче, чем в большинстве других европейских стран, и шансы на освобождение до возвращения или высылки высокие. За последние годы (данных за 2003 год еще нет) средняя доля лиц, освобожденных из-под стражи при *retention administrative*, составила около трети, а средний срок пребывания под стражей при этой мере составил 4,5 суток. Проблема содержания под стражей детей в местах *retention administrative* не возникает, за исключением, наверное, случаев, когда есть спорные моменты относительно оценки возраста, так как лица моложе восемнадцати лет защищены от возвращения на границу и высылки (см. выше пункт А).

## **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Продление временных разрешений как де-факто требование отмечаться**

Первый документ, который выдается лицу, ищущему убежища, освобожденному из зоны ожидания, — это *sauf-conduit* (охранное свидетельство), действительное в течение 8 дней. Потом это лицо получает в Префектуре *autorisation provisoire de sejour* (временное разрешение на пребывание), действительное на один месяц. Впоследствии это лицо регистрируется в ОФПРА, органе, определяющем статус, и получает трехмесячное разрешение, которое необходимо постоянно продлевать<sup>15</sup>. Таким образом, эти многочисленные административные контакты, которые лицо, ищущее убежища во Франции, должно поддерживать с властями в первые недели и месяцы после освобождения, фактически являются разновидностью требования отмечаться. На практике вероятность неявки на одну из этих встреч может увеличиваться вследствие довольно сложной природы этого процесса и того, что необходимо так много встреч.

Любое лицо, не продлившее разрешение, должно убедить сотрудника префектуры, что у него

<sup>14</sup> *Commission nationale consultative des droits de l'homme* (Национальная консультативная комиссия по правам человека), которая консультирует Премьер-министра, рекомендовала предоставлять разлученным с семьей детям и детям без сопровождения немедленный доступ на территорию Франции (а не держать их сколько угодно в зонах ожидания в портах). См. рекомендацию от 6 июля 2002 года (стр. 6), повторяющую более раннюю рекомендацию, от 21 сентября 2000 года. Ряд других международных обозревателей и защитников беженцев рекомендовали то же самое, хотя некоторые признают, что нужно было бы уделять больше внимания и средств «альтернативных мер» с тем, чтобы детей не выпускали из зон ожидания без надлежащего надзора и защиты в первые дни их пребывания во Франции.

<sup>15</sup> «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», УВКБ ООН, июль 2000 г., с. 58.

была уважительная причина для этого, а если это лицо не продлит разрешение несколько раз, ему будет еще труднее опять получить допуск к процедуре убежища. Если лицо, ищущее убежища, не является в течение длительного времени, а потом, наконец, явившись, не может дать удовлетворительного объяснения, OFPRA вполне может прекратить рассмотрение ходатайства.

## **В. Произвольные проверки личности**

Свободное передвижение – одна из наивысших ценностей Конституции Франции, однако оно может ограничиваться по причинам *ordre public* и (или) для контроля над определенными группами. Все люди во Франции должны постоянно иметь при себе регистрационные или удостоверяющие личность документы. Лица, признанные беженцами, обязаны по требованию предъявлять документы на проживание, а лица, ищущие убежища, – временные разрешения. Постановление 2001 года разрешило осуществлять такой контроль и проверку в отношении иностранцев во всех общественных местах, в том числе на вокзалах, и отменило строгое толкование понятия «угроза общественному порядку»<sup>16</sup>. Хотя это в строгом смысле не является альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой, такая форма повсеместного наблюдения частично служит достижению той же самой цели (поддержанию *ordre public*), что и – в определенных случаях – *retention administrative*.

## **С. Исключительные положения относительно проживания по предписанному адресу**

Статья 28 Указа от 2 ноября 1945 года (старая норма военного времени) предусматривает, что в качестве альтернативной высылке с территории Франции меры иностранцы могут принудительно проживать по предписанному адресу (*assignation a residence*). Это считается защитной мерой, которая придает некоторую законность пребыванию иностранного гражданина на территории страны. Как следствие, она применяется в особо исключительных случаях. Это своего рода «домашний арест»; в настоящее время эта мера не имеет значения для лиц, ищущих убежища, ходатайства которых находятся в процессе рассмотрения. Ее можно было бы применять в случаях, когда беженец (или иное лицо, нуждающееся в международной защите и уже имеющее разрешение на пребывание во Франции) считается представляющим угрозу для национальной безопасности или подлежит высылке после отбытия уголовного наказания, как альтернативную исполнителям приказу о высылке меру<sup>17</sup>. Хотя такое ограничение свободы передвижения и применимо к конкретным лицам, ищущим убежища, и (или) беженцам, и в этом смысле оно может внешне показаться возможной «альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой», оно не является целью или предназначением данной нормы.

## **Д. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и детей без сопровождения**

На практике разлученные семьей дети или дети без сопровождения, ищущие убежища, обычно выпускаются из зон ожидания и пропускаются на территорию Франции немедленно по завершению пограничной процедуры. Им назначается *administrateur ad hoc* (специальный администратор)<sup>18</sup>, представляющий интересы несовершеннолетнего в пограничной процедуре и, если ребенок пропущен на территорию Франции, в обычной процедуре убежища перед ОФПРА. Кроме того, предусмотрено назначение юридического опекуна, например, правительственного ведомства по социальной помощи детям (*Aide Sociale a l'Enfance*), французского гражданина или лица, постоянно проживающего во Франции.

Три-четыре года назад во Франции существовала серьезная проблема исчезновения разлученных с семьей детей, которые, предположительно, попадали в руки торговцев. Многие исчезали сразу после освобождения из зон ожидания в аэропортах. Сейчас ситуация значительно улучшилась благодаря открытию двух специальных центров приема, в которых размещаются такие дети. Эти центры финансирует государство; одним из них (рядом с аэропортом Руасси) управляет Французский Красный Крест, а вторым – НПО France Terre d'Asile. Это – открытые центры, но дети в них препровождаются прямо из зон ожидания, а в центрах за ними осуществляется строгий надзор соответственно возрасту.

<sup>16</sup> Cour de Cassation, 7 июня 2001 г.

<sup>17</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Париже.

<sup>18</sup> Статья 17 нового закона от 4 марта 2002 года относительно принятия родительских прав и *decret d'application* (указа о применении).

Очень немногие несовершеннолетние исчезают из этих центров, а еще меньше – из жилья других форм, в котором они проживают впоследствии. Основная проблема – ограниченная вместимость этих двух центров, поэтому дети живут в них в среднем всего лишь два месяца, а потом их приходится переводить в другие социальные учреждения для детей (не специализирующиеся на лицах, ищущих убежища) или в другие, менее надежные места проживания (например, гостиницы). Сейчас положение дел улучшается, особенно с учетом того, что количество прибывающих разлученных с семьей детей в 2003 году снизилось.

### **Е. Открытые центры**

Открытые центры (САДА, CADA – *Centres d'Accueil pour Demandeurs d'Asile*), которыми управляют неправительственные организации от имени государства, дают приют лицам, ищущим убежища, и, почти в половине этих центров, другим молодым рабочим, безработным и т.д.<sup>19</sup> На июль 2003 года во Франции насчитывался 151 такой центр с общим количеством мест 11500. Государство предоставляет лицам, ищущим убежища, и другие типы жилья, в том числе гостиницы. Лица, проживающие в САДА, должны испрашивать разрешения на отлучку, хотя эти центры рассчитаны, главным образом, на удовлетворение основных потребностей, а не на выполнение какой-либо правоприменительной или контрольной функции, если бы только не та практическая причина, что они обычно заполнены на 100%, а очереди нужно ждать несколько месяцев.

Те, кому не было предоставлено место в центре, могут размещаться в приютах для бездомных, получая при этом меньшую финансовую и социальную помощь, чем проживающие в центрах. Поэтому ясно, что материальные аспекты французской системы приема не организованы с акцентом на отслеживании местонахождения лиц, ищущих убежища, предотвращении их перемещения в другие государства ЕС или обеспечении либо соблюдении ими процедур определения статуса убежища, либо явки их для депортации после отклонения ходатайств. Есть, однако, вероятность того, что организация и функционирование французской системы приема улучшатся, чтобы соответствовать новой директиве ЕС об условиях приема.

Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, обычно получают приказ выехать с территории страны в установленный срок, и многие из них исчезают в самой Франции. Лишь очень немногие задерживаются и подвергаются *retention administrative* сразу же после получения приказа о выезде.

## **IV. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Статистических данных об интенсивности, с которой лица, ищущие убежища, скрываются от французской системы приема и убежища, нет. Однако, по наблюдениям тех, с кем беседовали авторы данного исследования, этот показатель высок, как из-за того, что отсутствие жилья для всех нуждающихся толкает многих из них к бродячему образу жизни, так и из-за того, что значительная часть таких лиц хочет транзитом уехать в другие государства ЕС. Сохраняется также проблема исчезновения несовершеннолетних без сопровождения или разлученных с семьей из определенных мест проживания, хотя и не из двух специализированных центров, которыми ведают Красный Крест и France Terre d'Asile.

### **В. Экспортная ценность**

Признанный успех двух упомянутых выше специализированных центров для разлученных с семьей детей может послужить доказательством того, что такое размещение может оказать серьезное положительное влияние на интенсивность побегов и предотвращению исчезновения таких детей, причем без необходимости прибегать к лишению их свободы.

Данных о каких-либо других конкретных инициативах или исследованиях в сфере альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер во Франции нет; единственной публично

---

<sup>19</sup> Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, Lawyers Committee for Human Rights, p.33.

обсуждаемой «альтернативной мерой» зонам ожидания во Франции считается экстернализация рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища. Она представляла бы собой «альтернативную прибытию меру», а не «альтернативную задержанию и содержанию под стражей меру», поэтому данный вопрос выходит за рамки нашего исследования.

### 1. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

В Германии лица, ищущие убежища, как правило, не подлежат задержанию и содержанию под стражей в период процедуры рассмотрения ходатайств. Исключительный характер задержания и содержания под стражей отражен в неофициальных статистических данных, собранных Федеральным ведомством по делам беженцев и миграции (далее – «Федеральное ведомство»). В 2003 году из общего числа первоначальных ходатайств о предоставлении убежища (50563) только 1683 (3,3%) были поданы лицами, содержащимися под стражей, по сравнению с 1923 из 71127 (2,7%) в 2002 году.

Если лицо уже содержится под стражей, например, в досудебном порядке, в заключении на основании осуждения в уголовном порядке, то содержание под стражей до депортации согласно разделу 14(4) Закона о процедуре убежища может быть предписано и во время процедуры рассмотрения ходатайства об убежище. Содержание под стражей до депортации должно прекращаться, когда Федеральное ведомство примет решение по ходатайству, но не позднее, чем через четыре недели после поступления заявления в Федеральное ведомство, если за это время ходатайство не отклонено как «явно необоснованное» или «неуместное». Лица, подающие ходатайство о предоставлении убежища вторично (и далее), могут, однако, содержаться под стражей до депортации, если Федеральное ведомство не примет их вторичное ходатайство согласно разделу 71(8) Закона о процедуре убежища.

#### А. Задержание и содержание под стражей при ускоренной процедуре в аэропорту

Просители убежища, прибывающие в один из главных аэропортов Германии из «надежных стран происхождения» или без действительного паспорта, проходят в аэропорту специальную ускоренную процедуру убежища («аэропортовую процедуру»). Проситель может содержаться в транзитной зоне аэропорта до тех пор, пока ему не будет предоставлено право на въезд или его заявление о предоставлении убежища не будет отклонено как «явно необоснованное». В соответствии с решением Конституционного суда Германии<sup>2</sup>, содержание лиц, ищущих убежища, в закрытых местах в транзитной зоне при прохождении аэропортовой процедуры не является содержанием под стражей или ограничением свободы, потому что упомянутые лица в любой момент могли свободно убыть в страну, из которой они прибыли, или в другой пункт назначения. Предельный срок аэропортовой процедуры – 19 дней.

Просители, ходатайства которых отклонены как «явно необоснованные» и которые не могут возвратиться в страны своего происхождения, могут провести несколько месяцев в аэропорту фактически под стражей. Франкфуртский региональный гражданский суд (суд второй инстанции, компетентный в вопросах задержания и содержания под стражей во Франкфуртском аэропорту) 5 ноября 1996 года постановил<sup>3</sup>, что, поскольку заявление о предоставлении убежища отклонено, и приказ о высылке вступил в законную силу, то обязывать соответствующее лицо, ищущее убежища, оставаться в транзитной зоне без предварительного приказа ответственного судьи означает нарушить право этого лица на свободу. Это решение соответствует решению по делу *Amuur v. France*, принятому Европейским судом по правам человека<sup>4</sup>. Частота и продолжительность такого долгосрочного пребывания за последние годы значительно сократились.

В 2003 году, согласно статистике, собранной Федеральным ведомством, 850 лиц подали заявления о предоставлении убежища в аэропортах Германии. Из этого числа 458 заявителям было предоставлено право на въезд в соответствии с разделом 18 а (6) Закона о процедуре убежища. Всем лицам, заявления которых во время процедуры были отклонены как «явно необоснованные», предоставляются бесплатные юридические консультации.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Решение от 14 мая 1996 г. № 2 BvR 1516/93.

<sup>3</sup> Дело № 20 W 352/96.

<sup>4</sup> Решение ЕСПЧ от 25 июня 1996 г. № 17/1995/523/609.

## **В. Содержание под стражей лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, до депортации**

Лица, получившие отказ в предоставлении убежища и подлежащие депортации, могут содержаться под стражей на условиях раздела 57 (2) (1) Закона об иностранцах. Содержание под стражей до депортации может назначаться максимум на две недели, если истек срок добровольного выезда и если точно известно, что депортацию можно осуществить<sup>5</sup>. В таких случаях срок содержания под стражей может быть продлен на период до шести месяцев, если только не установлено, что – не по вине самого иностранца – депортация не может быть осуществлена в ближайшие три месяца. Однако если иностранец своими действиями препятствует депортации, срок действия приказа может быть продлен еще на год, вследствие чего максимальный срок содержания под стражей до депортации может составить до 18 месяцев<sup>6</sup>.

На практике срок содержания под стражей варьируется по странам происхождения<sup>7</sup>, но в среднем он составляет от пяти до шести недель. Хотя Конституционный суд неоднократно постановлял, что приказ о содержании под стражей до депортации не может выдаваться, если фактическую депортацию предвидеть нельзя, УВКБ ООН сообщает, что ему известны многие случаи, когда лица, получившие отказ в предоставлении убежища, содержались под стражей; при этом было не ясно, примут ли их обратно страны происхождения (предполагаемые).

Решение о содержании под стражей до депортации должно быть принято местными гражданскими или уголовными судами по запросу органов, ведающих делами иностранцев, в течение 24 часов. Иностранец может обжаловать такой приказ в двухнедельный срок в окружном суде, а затем еще в течение двух недель – в региональном суде<sup>8</sup>.

Любой иностранный гражданин, незаконно въехавший в Германию и пребывающий там, может быть взят под стражу до депортации на основании факта незаконного въезда<sup>9</sup>. Такое лицо должно, как правило, быть немедленно освобождено из-под стражи, если оно подало ходатайство о предоставлении убежища, за исключением случая, когда такое лицо находится на территории Германии без разрешения более месяца<sup>10</sup>. На практике многие судьи этот критерий не применяют, потому что доказать соответствие ему может быть трудно.

Содержание под стражей до депортации применяется в значительном количестве случаев, особенно если есть сомнения в личности получившего отказ лица, ищущего убежища, или если такое лицо предоставило ложную информацию о своей личности. Иногда запросы органов, ведающих делами иностранцев, на выдачу приказов о задержании и содержании под стражей основываются на недостаточных или неубедительных фактах. Некоторые такие органы запрашивают подобные приказы постоянно, тогда как другие менее склонны делать это. Полных данных о количестве получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые содержатся под стражей до депортации, нет. В имеющихся статистических данных земель не различаются лица, получившие отказ в предоставлении убежища, и прочие иностранцы.

Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которые содержатся под стражей до депортации, как правило, подлежат содержанию в обычном тюремном режиме. Никаких конкретных

---

<sup>5</sup> Раздел 57(2)(1) Закона об иностранцах. Критерии следующие: (а) срок добровольного выезда истек, а лицо сменило адрес, не уведомив орган, ведающий делами иностранцев; (б) лицо не явилось для депортации в означенное место и время; (в) лицо иным способом уклонилось от исполнения приказа о депортации; (г) «по обоснованным причинам» считается вероятным, что лицо может это сделать.

<sup>6</sup> Раздел 57(3) Закона об иностранцах.

<sup>7</sup> Например, румыны, получившие отказ в предоставлении убежища, возвращаются по упрощенной процедуре согласно Соглашению о реадмиссии между Германией и Румынией и часто задерживаются всего лишь на несколько дней, тогда как граждане других стран в аналогичных ситуациях могут депортироваться через несколько месяцев содержания под стражей.

<sup>8</sup> Учитывая основополагающее значение права на свободу, Федеральный Конституционный суд уточнил, что содержащееся под стражей лицо может обжаловать приказ о содержании под стражей даже после освобождения. Решение ФКС от 15 декабря 2000 года № 2 BvR 347/00.

<sup>9</sup> Пункт 1 раздела 57(2) Закона об иностранцах.

<sup>10</sup> Пункт 4 раздела 14(4) Закона о процедуре предоставления убежища гласит, что содержание под стражей в таких случаях может быть продолжено независимо от процедуры предоставления убежища.

правил, прав и обязанностей этих лиц в формальном праве еще не предусмотрено. В принципе, лица, содержащиеся под стражей, могут контактировать с адвокатами, УВКБ ООН или неправительственными организациями, но на практике доступ ограничен, и имеет место серьезный дефицит профессиональных консультаций. Многие лица, содержащиеся под стражей, жалуются, что не знают, как идет рассмотрение их дел и что с ними будет. Суды предоставляют правовую помощь только после строгой проверки благонадежности. Кроме того, многие адвокаты неохотно представляют лиц, содержащихся под стражей до депортации, потому что успешное разрешение таких дел требует больших затрат времени, а эти лица в большинстве своем не могут оплатить услуги адвоката. Вместо того чтобы содержать лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, в обычных тюрьмах, некоторые земли создали специальные центры содержания под стражей для иностранцев, ожидающих депортации.

### **С. Задержание и содержание под стражей несовершеннолетних лиц**

Вообще говоря, несовершеннолетние, которые не признаны беженцами, могут быть взяты под стражу для обеспечения депортации. Это случается, например, когда получивший отказ несовершеннолетний – независимо от того, является ли он «несопровождаемым» или же живет с семьей – подозревается в попытке скрыться. Кроме того, если установлено, что несовершеннолетний иностранец уже пребывает в Германии нелегально более четырех недель, его могут взять под стражу. Как правило, власти стараются избегать задержания и содержания под стражей несовершеннолетних и, если они подозревают семью в намерении скрыться, они задерживают только мужчину-главу семьи. В некоторых федеральных землях выпущены специальные указы с различными правилами о том, когда и как задерживать и содержать под стражей несовершеннолетних. Например, в землях Берлин, Шлезвиг-Гольштейн, Северный Рейн-Вестфалия и Гессен детей и несовершеннолетних лиц младше 16 лет, в принципе, под стражу не берут. В Берлине нельзя задерживать и содержать под стражей матерей и одиноких отцов с детьми младше 7 лет. Кроме того, дети и несовершеннолетние лица в возрасте 16–18 лет могут содержаться под стражей максимум три месяца. В земле Северный Рейн-Вестфалия лица до 18 лет не подлежат содержанию под стражей, если они посещают школу, работают или проходят профессиональное обучение либо все еще живут с родителями. В земле Саксония-Анхальт несовершеннолетние в возрасте 14–18 лет могут содержаться под стражей только в особых обстоятельствах, и это решение может приниматься только при участии соответствующего органа по делам молодежи.

Федеральное министерство внутренних дел опубликовало статистику о несовершеннолетних лицах, содержащихся под стражей до депортации, которую министерство собрало со всех федеральных земель. Эти цифры показывают, что согласованных общенациональных систем регистрации таких дел нет и что определенные цифры несравнимы. Четыре земли вообще не предоставили никаких данных. Упомянутая статистика показывает, что в 2004 году временно содержались под стражей минимум 318 несовершеннолетних – предполагаемых. Только 9 земель предоставили информацию о соответствующем возрасте этих несовершеннолетних (двоим детям было 14 лет, пятерым – 15, остальным – 16–17). Относительно высокое число несовершеннолетних лиц, содержащихся под стражей, противоречит, однако, нормам новейшей юриспруденции, которая все в большей степени подчеркивает, что задержание и содержание под стражей является крайней мерой и сначала необходимо изучить все средства, позволяющие избежать задержания и содержания под стражей несовершеннолетних, например, размещение в центре социального обеспечения молодежи<sup>11</sup>. По наблюдениям УВКБ ООН, несовершеннолетних часто освобождают, если они оспаривают решение о содержании под стражей.

Несовершеннолетние лица, сопровождаемые родителями, или разлученные с семьей дети также подпадают под действие правил, применимых при проведении аэропортовой процедуры. Следует отметить, однако, что несовершеннолетним без сопровождения младше 16 лет в большинстве случаев дается разрешение на въезд на территорию Германии для участия в процедуре внутри страны.

---

<sup>11</sup> Высший окружной суд Брауншвейга, решение № 6 W 26/03 от 18 сентября 2003 г.; Высший окружной суд Кельна, решение № 16 Wx 614702 от 11 сентября 2002 г.

## II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ

Как уже отмечалось, претенденты на получение убежища и беженцы в Германии редко подлежат задержанию и содержанию под стражей. Чтобы обеспечить соблюдение ими процедуры убежища и явку для высылки, а также как средство сокращения расходов и достижения национального «разделения обязанностей», они, однако, подпадают под определенные ограничения относительно поселения и свободы передвижения.

### А. Регистрация личности

За установление личности лиц, ищущих убежища, отвечают пограничные органы и Федеральное ведомство. Федеральное ведомство криминальной полиции берет отпечатки пальцев и осуществляет перекрестный контроль их благонадежности. Проверка личности, благонадежности и состояния здоровья осуществляется, как правило, в открытых центрах приема. Сколько лиц, ищущих убежища в Германии, за этот начальный период скрывается, точно неизвестно.

### В. Распределение и размещение в коллективных центрах / ограничения свободы передвижения

В принципе, претенденты на получение убежища должны жить в крупных центрах первичного приема (*Erstaufnahmeeinrichtung*) земель, в которые они направлены общенациональной системой первичного распределения<sup>12</sup>, максимум три месяца. Затем, как предусмотрено разделом 50 Закона о процедуре убежища, претенденты распределяются по округам соответствующей федеральной земли. Как правило, после распределения на окружном уровне они должны жить в коллективных центрах, которые содержат округа<sup>13</sup>, на протяжении всего срока процедуры убежища<sup>14</sup>. Исключения из этого правила допускаются, но в каждой земле своя практика.

УВКБ ООН выдвинуло возражения против размещения лиц, ищущих убежища, в коллективных центрах, которые чрезвычайно изолированы и в которых нет доступа к консультациям и другим услугам НПО. Эта проблема стала хронической, особенно в землях бывшей Восточной Германии, где центры приема и размещения находятся, как правило, в изолированных местах, например, в казармах бывшей восточногерманской пограничной полиции. УВКБ ООН неоднократно призывало власти освободить травмированных лиц, таких как жертвы пыток и несовершеннолетние без сопровождения, от обязательства проживать в коллективных центрах приема и размещения<sup>15</sup>.

На время процедуры убежища<sup>16</sup> претенденты подпадают под ограничения свободы передвижения<sup>17</sup>. Как правило, они не должны выезжать за пределы округа, в который они распределены для проживания, без специального разрешения компетентного местного органа по делам иностранцев. В случае нарушения этого требования они в качестве санкции могут быть подвергнуты содержанию под стражей. Площадь некоторых округов – не больше пятнадцати квадратных километров. Для явки в суд или в другие органы такое разрешение не требуется<sup>18</sup>. Оно регулярно предоставляется для того, чтобы претендент консультировался у юриста или в НПО, если в назначенном округе такие консультации получить невозможно<sup>19</sup>. Разрешение на посещение членов семьи, проживающих в других землях, предоставляется только со значительными ограничениями. В 1997 году Конституционный суд Германии

<sup>12</sup> Эта система распределения сокращенно называется EASY (*Erstverteilung von Asylbewerbern*). Распределение основывается на численности населения земли и ее округов, хотя власти при принятии решений о распределении должны учитывать место жительства супруга (супруги), детей и (или) родителей.

<sup>13</sup> Некоторые округа, однако, передали управление этими коллективными центрами частным агентствам или неправительственным благотворительным организациям.

<sup>14</sup> Раздел 53 Закона о процедуре предоставления убежища.

<sup>15</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Берлине.

<sup>16</sup> 28% всех решений первой инстанции в Германии принимаются в месячный срок. 81% всех решений первой инстанции принимаются в течение шести месяцев после подачи ходатайства. Средняя продолжительность процедуры предоставления убежища в Германии, включая рассмотрение в суде, составляет 22 месяца.

<sup>17</sup> Изложенные в разделах 56–59 Закона о процедуре предоставления убежища.

<sup>18</sup> Раздел 57(3) Закона о процедуре предоставления убежища.

<sup>19</sup> Разделы 57(2) и 58(2) Закона о процедуре предоставления убежища.

в одном из своих решений постановил, что ограничения на передвижение лиц, ищущих убежища, не являются несоразмерными и, таким образом, отвечают конституционным гарантиям<sup>20</sup>. Ограничения снимаются, если и когда претендент получает статус беженца, даже если это решение еще не вступило в законную силу<sup>21</sup>.

В общем случае лица, которым предоставлены дополнительные формы защиты, также ограничены в передвижении земель или даже округом того органа по делам иностранцев, за которым они были закреплены во время процедуры определения статуса.

### **С. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Для детей, ищущих убежища, и детей-иностранцев действуют такие же правовые режимы, что и для взрослых, за тем исключением, что они подпадают также под действие закона о социальном обеспечении детей (Закона Германии о социальном обеспечении молодежи), и детям до 16 лет должен назначаться опекун-представитель в процедуре убежища<sup>22</sup>. Этим опекуном может быть сотрудник службы социального обеспечения молодежи, представитель неправительственной организации, родственник несовершеннолетнего или любое заинтересованное лицо, которое суд считает надежным. В таких городах, как Гамбург и Берлин, опекуны назначаются, в основном, из числа сотрудников службы социального обеспечения молодежи, и отвечают они одновременно за большое количество опекаемых. В разных землях, например, в Баден-Вюртемберге, Баварии, Саксонии и Нижней Саксонии, созданы проекты по опеке, призывающие людей становиться опекунами детей без сопровождения в возрасте до 18 лет и оказывать им необходимую поддержку.

Несовершеннолетние без сопровождения моложе 16 лет, как правило, принимаются в специальных центрах размещения и не обязаны проживать в центрах первичного приема или размещения в округах. Несовершеннолетние старше 16 лет, как правило, размещаются в центрах приема для взрослых и семей, однако в некоторых землях созданы проекты, предоставляющие специальное жилье подросткам без сопровождения.

### **Д. Центры возвращения лиц, получивших отказ в предоставлении убежища и отказывающихся сотрудничать**

В свете преобладающей судебной практики Федерального конституционного суда, согласно которой длительное содержание под стражей до депортации как средство давления на лицо, ищущее убежища запрещено. Чтобы принудить такое лицо сотрудничать в процессе возвращения, власти некоторых земель начали создавать так называемые «центры возвращения» (*Ausreisezentren*)<sup>23</sup>. Учитывая рост в последние годы числа лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, личность и гражданство которых невозможно уточнить «традиционными методами» или которые отказываются сотрудничать в получении проездных документов, такие центры возвращения призваны стимулировать сотрудничество и согласие в подобных проблематичных случаях.

Центры возвращения существуют в Нижней Саксонии (в Брауншвейге и Ольденбурге – в общей сложности на 250 мест; в Брамше-Хезепе – на 200 мест), в Рейнланд-Палатинате (в Ингельхайме, 180 мест), в Саксонии-Анхальте (в Хальберштадте, 100 мест) и в Баварии (в Фурте, 50–100 мест). Лица, получившие отказ в предоставлении убежища и отказывающиеся сотрудничать, могут получить приказ поселиться в одном из этих центров. Центры в целом открытые, хотя проживающие должны регулярно отмечаться (например, трижды в неделю). Проживающих регулярно информируют об их правовом положении с целью обеспечения их сотрудничества в административной процедуре и стимулирования их выезда из Германии, например, через проекты возвращения, в рамках которых проводится краткосрочное профессиональное обучение. Уровень удобств в этих центрах обычно такой, что он

<sup>20</sup> Решение от 10 апреля 1997 г. № BVerfGE 96, 10 ff.

<sup>21</sup> Ограничения свободы выбора места жительства актуальны, однако только тогда, когда беженец зависит от государственного социального пособия.

<sup>22</sup> В 2002 и 2003 гг. ходатайства о предоставлении убежища в Германии подали соответственно 873 и 977 разлученных с семьей детей младше шестнадцати лет.

<sup>23</sup> Другими словами, лица, получившие отказ в предоставлении убежища, могут получить приказ проживать в таких центрах бессрочно, потому что формально они не являются местами содержания под стражей.

является еще одним стимулом к выезду из Германии, т.е. удовлетворяются только основные потребности<sup>24</sup>.

Законность и эффективность подобных центров стала предметом острых публичных дискуссий еще с момента открытия первого такого центра. Хотя некоторые земли вообще не приняли эту «альтернативную меру», а некоторые рассматривают вопрос о закрытии существующих центров, другие земли намереваются расширять их использование. Продолжаются дебаты о том, действительно ли соответствует лицо, уже направленное в такой центр, критериям отнесения к категории лиц, которые «не сотрудничают». В некоторых случаях адвокаты сообщают, что никаких официальных доказательств «несоблюдения» для обоснования перевода в такое учреждение представлено не было.

Критики такой политики отстаивают более широкое использование концепции «поддерживаемого добровольного возвращения» — это означает предоставление консультаций и стимулов, в том числе финансовой и практической помощи и профессионального обучения, для содействия обязательному возвращению с согласием и сотрудничеством со стороны лица, получившего отказ в предоставлении убежища. Эта концепция в последнее время переживает в Германии возрождение, в частности, реализуется несколько проектов на уровне земель и округов, в большинстве случаев при участии различных партнерских НПО и частичном финансировании со стороны Европейского фонда беженцев. Эти подтвержденные успешные усилия содействуют минимизации применения содержания под стражей до депортации.

#### **Е. Ограничения свободы передвижения лиц, получивших отказ в предоставлении убежища**

Лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, или любой иностранный гражданин, обязанный покинуть территорию Германии, если он не содержится под стражей и не направлен в центр возвращения, может подвергаться ограничению свободы передвижения в соответствии с разделом 42(5) Закона об иностранцах, независимо от своего предыдущего статуса. Соответственно, это лицо должно уведомлять компетентный орган по делам иностранцев о любом изменении места жительства — даже в пределах назначенного округа — и о любой отлучке из назначенного округа более чем на трое суток.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Несоблюдение процедуры предоставления убежища в Германии, по сообщениям, не представляет серьезной проблемы. По оценкам Федерального ведомства, доля лиц, ищущих убежища, которые не являются на собеседование в Федеральное ведомство, незначительна и не превышает 5%. Такой высокий уровень соблюдения процедуры предоставления убежища фактически является достижением правовой системы приема, которая гарантирует, что все лица, ищущие убежища, размещаются и получают материальную поддержку после подачи ходатайств о предоставлении убежища, не беспокоясь благодаря этому о проблемах ежедневного выживания. Кроме того, лица, ищущие убежища, приглашаются на собеседование в первые дни после подачи ходатайства, поэтому остается мало времени для того, чтобы потерять следы этих людей, или для того, чтобы они пришли в уныние.

Что касается показателя побегов лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, следует отметить, что разрыв между количеством отклоненных ходатайств и числом депортированных лиц должен учитывать то большое количество лиц, которым был выдан допуск (Duldung). На конец 2002 года с этим статусом в Германии жили 226547 человек. Очевидно, приоритетом правительства Германии является обеспечение присутствия лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, для высылки. В большинстве случаев, однако, неявки в ходе процедуры высылки можно избежать путем введения ограничений на передвижение (см. выше в подразделе II.E).

---

<sup>24</sup> Беседа с персоналом организации Pro Asyl, октябрь 2003 г. — март 2004 г.

## **В. Экономическая эффективность**

Во всех центрах коллективного размещения выдается утвержденное Федеральным правительством содержание (карманные деньги) в размере 41 евро в месяц на каждого проживающего старше 14 лет и 20,5 евро – младше 14 лет. Эта сумма не меняется с 1993 года. Авторы настоящего исследования не располагают информацией об общедоступных цифрах затрат на содержание этих центров размещения. Затраты на содержание под стражей в Германии также редко публикуются, но, по оценкам, сутки содержания под стражей до депортации обходятся приблизительно в 60–80 евро, причем эта цифра варьируется по землям. Хотя официального сравнения затрат в открытых и закрытых центрах нет, можно предположить, что содержание открытых центров обходится дешевле закрытых.

## **С. Экспортная ценность**

Немецкая система в известном смысле уже экспортируется в остальную Европу через Директиву ЕС об условиях приема<sup>25</sup>. Эта система, как представляется, подтверждает ту логику, что контроль над свободой передвижения может снизить общий статистический риск побега лиц, ищущих убежища. На практике, однако, низкий показатель побегов может быть обусловлен, главным образом, тем, что Германия – одна из основных стран назначения по причине воссоединения семей и другим соображениям, и, возможно, именно поэтому показатель побегов здесь естественно низкий, по аналогии с показателями таких стран, как США, Великобритания, Канада и Швеция.

---

<sup>25</sup> Дальнейшая оценка немецкой системы рассредоточения и процесс ее тиражирования на региональном уровне описаны в работе Burden Sharing in the EU: Lessons from German and UK experience, Christina Boswell, Journal of Refugee Studies, Vol.16, Issue 3, September 2003, pp.316-335 [*«Разделение затрат в ЕС: уроки немецкого и британского опыта»*, Кристина Босуэлл].

## **ГРЕЦИЯ<sup>1</sup>**

### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

Большинство известных случаев задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, касается тех, кто въехал или находится в Греции нелегально, не подав ходатайства о предоставлении убежища<sup>2</sup>. В ряде случаев претенденты задерживаются при попытке выехать из Греции в третью страну по недействительным или поддельным документам.

Закон об иностранцах 2001 года<sup>3</sup> предусматривает как судебный пересмотр решения о задержании, так и предельно допустимый срок содержания – 15 суток, или максимум до трех месяцев. Если ходатайство отклонено, у властей есть только три месяца, в течение которых можно осуществить высылку лица, получившего отказ в предоставлении убежища, иначе оно должно быть освобождено. НПО сообщают, однако, что лица, ищущие убежища и получившие отказ, все равно незаконно содержатся под стражей больше установленного трехмесячного срока<sup>4</sup>.

### **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Сообщение адреса и изменение адреса**

В Греции существует общая свобода передвижения как лиц, ищущих убежища, так и беженцев, несмотря на то, что правительство страны приняло оговорку к статье 26 Конвенции 1951 года. Лица, ищущие убежища, обязаны информировать Департамент по делам иностранцев полиции о своем адресе или изменении адреса (выбранного лично ими или же назначенного правительством как форма альтернативного надзора). Если лицо, ищущее убежища, сменило место жительства, не уведомив об этом власти, рассмотрение его ходатайства, скорее всего, будет прекращено.

#### **B. Открытые центры приема и предписанное проживание в Лаврио**

Ряд организаций задействован в предоставлении и содержании центров приема и общежитий, в которые распределяются лица, ищущие убежища<sup>5</sup>. Не ясно, насколько эти центры контролируемые, но в старом центре приема в Лаврио (Аттика), где проживает 250–300 человек, требуется получать разрешение на отлучку, если данный центр – предписанное место проживания. Есть проблемы с обеспечением рассредоточения и направления в более удаленные центры: вместо того, чтобы прибыть туда, люди, несмотря на сильную нужду, едут в Афины.

#### **C. Пособие на аренду жилья**

Помимо центров приема и общежитий, Фонд социальной работы (ФСР) реализует программу «Нефели», в рамках которой оказывается денежная помощь на оплату арендуемого жилья для лиц, ищущих убежища, в течение первых шести месяцев их пребывания в Греции. Лица, ищущие убежища, должны испрашивать разрешения на выезд из этих центров, если они являются предписанным местом их проживания. Неправительственные организации оказывают ограниченную помощь в предоставлении других видов жилья.

#### **D. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и других уязвимых лиц**

Некоторые уязвимые лица освобождаются из-под стражи по распоряжению суда под требование еженедельно или раз в две недели отмечаться в полиции. Статистической информации о частоте выдачи таких распоряжений или уровне соблюдения условий лицами, в отношении которых такие

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Пункт 3 статьи 44 Закона об иностранцах.

<sup>3</sup> № 2910/2001.

<sup>4</sup> ECRE Country Report, Greece, 2003, p.14 [Доклад Европейского совета по делам беженцев и изгнанников (ЕСБИ) о Греции за 2003 год, с. 14].

<sup>5</sup> Например, Красный Крест (три центра), «Врачи мира», ЭЛИНАС, «Социальная солидарность», «Афинские добровольные работы» и др.

распоряжения выданы, нет. В передаче таких дел на рассмотрение участвуют УВКБ ООН и неправительственные правозащитные организации.

В 2002 году в Греции попросили убежища 247 разлученных с семьей детей<sup>6</sup>. Случаи задержания и содержания под стражей таких детей очень редки. Вместо этого они направляются к прокурору по делам несовершеннолетних или к местному прокурору первой инстанции, который берет на себя ответственность за них и решает, назначать ли им индивидуального опекуна.

Иногда разлученные с семьей дети размещаются в специализированных молодежных общежитиях, а не в общих центрах приема<sup>7</sup>. Самый важный такой центр, расположенный в Аногейе (о-в Крит), находится в ведении Национального фонда молодежи. Он рассчитан на размещение 25 разлученных с семьей несовершеннолетних, ищущих убежища. Иногда разлученные с семьей дети направляются в приемные семьи, если найти их семью или вернуть их в страну происхождения оказывается невозможным.

За первую половину 2001 года в Греции были построены новые центры приема и внедрены программы помощи уязвимым лицам, ищущим убежища. Предпочтение при размещении в этих центрах отдается пожилым людям и семьям с детьми. Есть также специальные центры для женщин и семей, например, центр Коккинопилос вблизи Элассоны. Проживанию в таких учреждениях нужно способствовать как альтернативной мере, потому что содержание под стражей семей с маленькими детьми в Греции – явление нередкое. Есть и специальные центры, где оказывается помощь лицам, ищущим убежища, которые страдают психическими и другими заболеваниями<sup>8</sup>.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

В 2002 году было подано 5600 новых ходатайств о предоставлении убежища и принято 9400 решений. Из них 697 заявителей (12%) не явились на собеседование в первой или второй инстанции, и, как следствие, рассмотрение их дел было приостановлено или закрыто. Аналогичные показатели были зафиксированы и в предыдущие годы. Несмотря на то, что Греция является одной из основных стран транзита, такой показатель неявки – относительно низкий. Он показывает, что открытые системы приема действительно могут обеспечивать соблюдение правил большинством лиц, ищущих убежища, по крайней мере, до вынесения окончательного решения.

#### **В. Экономическая эффективность**

Информации о затратах нет. Основную часть финансовых расходов на содержание центров приема в Греции несут Европейский фонд беженцев и неправительственные организации. Инвестирование средств в улучшение перспектив приема и интеграции лиц, ищущих убежища, и беженцев в Греции считается более конструктивным и экономически эффективным решением, нежели попытки препятствовать транзитному передвижению путем более широкого применения задержания и содержания под стражей.

#### **С. Экспортная ценность**

Идея создания небольших специализированных центров для разных категорий уязвимых лиц, ищущих убежища, интересна и, ввиду высокого показателя соблюдения процедур в Греции, может заслуживать изучения в качестве модели для практического подражания в любой транзитной стране со слабо развитой системой служб социального обеспечения лиц, ищущих убежища.

---

<sup>6</sup> Греческая правительственная статистика, данные приведены в Докладе ЕСБИ о Греции за 2003 год, с. 11.

<sup>7</sup> Например, в Центре по уходу за детьми в Ламии при необходимости может разместиться около 30 несовершеннолетних, в том числе детей, ищущих убежища; специальная профессиональная школа «Агья-Барбара» в Афинах может, наряду с несовершеннолетними гражданами Греции, временно принимать лиц, ищущих убежища.

<sup>8</sup> Например, общежитие в Иолаосе может принять 10 лиц, ищущих убежища, с психическими заболеваниями; общежитие в Найсике предназначено для лиц, нуждающихся в регулярном стационарном лечении.

## ВЕНГРИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

До сентября 1998 года лица, ищущие убежища, которые не имели семейных связей или средств к самостоятельному существованию, размещались в центрах приема беженцев, подведомственных правительственному Управлению иммиграции и гражданства (УИГ, впоследствии ОРМА). Эти центры были открытыми, и лица, ищущие убежища, пользовались полной свободой передвижения. Однако свыше 70% этих лиц покидали центры и скрывались. Некоторых задерживали пограничники соседних стран, и соседи Венгрии – государства ЕС – резко критиковали ее за отсутствие надлежащей охраны границ. В ответ Венгрия создала центры содержания под стражей иностранцев, задержанных за незаконный въезд или незаконное пребывание в стране, в том числе потенциальных лиц, ищущих убежища, задержанных до подачи ходатайства.

На момент написания этого материала освобождение лица, ищущего убежища, из приюта пограничной службы в «общинный приют» или центр приема беженцев (обоими этими учреждениями управляет УИГ) может осуществляться подразделениями УИГ по определению статуса убежища с согласия полиции по делам иностранцев этой же организации<sup>2</sup>. Полиция по делам иностранцев УИГ часто не дает такого согласия. В 2002 году из-под стражи в открытые центры приема было переведено всего лишь 54 лица, ищущих убежища<sup>3</sup>. В 2003 году почти все афганцы и иракцы, ищущие убежища, были переведены из-под стражи в открытые центры приема, поскольку венгерское правительство решило относиться к гражданам Афганистана и Ирака мягче, учитывая нестабильность ситуации в этих странах.

По состоянию на 2003 год приказы о задержании и содержании под стражей не выдаются в отношении разлученных с семьей детей и семей с детьми, хотя законом это прямо не запрещено (см. ниже раздел об альтернативных мерах).

Законодательных или административных правил либо иных мер, которые бы относились конкретно к беженцам или лицам, ищущим убежища, с точки зрения задержания и содержания под стражей, нет. Тем не менее, Законом об иностранцах 2001 года введены три формы задержания и содержания под стражей иностранцев (а не только претендентов на статус беженца).

Отсутствие руководящих указаний для полиции по делам иностранцев и пограничников о том, как осуществлять политику задержания и содержания под стражей, в сочетании с неясностью самого законодательства, стало причиной ряда очевидно произвольных решений о задержании и содержании под стражей. Это отсутствие ясности – вероятно, самый большой недостаток венгерской практики задержания и содержания под стражей. Вселяет, однако, надежду тот факт, что венгерские суды все больше отказываются продлевать срок действия приказов о содержании под стражей в случаях, когда первоначальное решение выглядит произвольным.

Как упоминалось выше, Закон об иностранцах 2001 года содержит три разные формы задержания и содержания под стражей: (1) «задержание и содержание под стражей за отказ»<sup>4</sup>; (2) «полицейское задержание и содержание под стражей иностранцев»<sup>5</sup>; (3) задержание и содержание под стражей до высылки<sup>6</sup>.

В первом случае («задержание и содержание под стражей за отказ») может быть выдан приказ о взятии под стражу на срок до пяти суток с целью осуществления высылки в соответствии с соглашением о реадмиссии. Местный суд может продлить этот срок на период до 30 суток.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Часть 10(4) Указа Правительства № 172/2001 (IX.26.) о подробных правилах процедуры предоставления убежища.

<sup>3</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

<sup>4</sup> Часть 47 Закона об иностранцах.

<sup>5</sup> Часть 46 Закона об иностранцах.

<sup>6</sup> Часть 48 Закона об иностранцах.

Во втором случае («полицейское задержание и содержание под стражей иностранцев») может быть выдан приказ о взятии под стражу на срок до пяти суток (местный суд может продлить этот срок максимум до шести месяцев с ежемесячным пересмотром, а окружной суд – по прошествии упомянутых шести месяцев – максимум до 12 месяцев с пересмотром каждые 90 дней) с целью обеспечения исполнения приказа о высылке, если иностранец: (а) скрывается от властей или препятствовал приведению в исполнение приказа о высылке; (б) отказался выехать или существуют другие веские основания считать, что он затягивал бы или пытался бы препятствовать приведению в исполнение приказа о высылке; (в) подлежит высылке, а перед выездом совершил мелкое правонарушение или преступление; (г) грубо или неоднократно нарушал предписанные правила поведения в месте, назначенном ему для обязательного проживания, не придерживался установленного требования являться, несмотря на вызовы, чем затруднял полицейские процедуры, предусмотренные для иностранцев; (д) освобожден после отбытия уголовного наказания.

На практике, даже если лицо лично не препятствует своей высылке и очевидно, что высылку невозможно будет осуществить в обозримом будущем, лица без гражданства и другие лица, которых невозможно вернуть, часто содержатся под стражей в соответствии с этим положением в течение максимального срока, т.е. 12 месяцев.

В третьем случае («задержание и содержание под стражей до высылки») полиция по делам иностранцев может по причинам государственной безопасности взять под стражу на срок до пяти суток (или до 30 суток, если местный суд вынес решение о продлении) иностранца, личность или законность пребывания которого неясны. Если принято решение о высылке и дальнейшее содержание под стражей обосновано в соответствии с частью 46 Закона об иностранцах, то параллельно с прекращением содержания под стражей для подготовки высылки может быть вынесено решение о «полицейском задержании и содержании под стражей»<sup>7</sup>.

Задержанный иностранец может потребовать судебного пересмотра законности принятого в первой инстанции решения о задержании и содержании под стражей. Апелляции, поданные на решение местного суда, подлежат рассмотрению окружным или столичным судом в пятидневный срок. Лицо, содержащееся под стражей, не несет расходов на такое разбирательство, в том числе расходов на перевод, но должно оплатить услуги своего законного представителя. В ходе судебной процедуры во второй инстанции лицо, содержащееся под стражей, может представить свое ходатайство и доказательства устно. К такой процедуре применимо большинство норм уголовного судопроизводства, установленных Уголовным кодексом<sup>8</sup>. Венгерский Хельсинкский комитет заявляет, что эти судебные пересмотры – неэффективное средство защиты права, особенно в случаях задержания и содержания под стражей в транзитной зоне аэропорта, которое может применяться как предварительный этап определения допустимости, а потом, если прибывшего не пропускают на территорию страны, переходит непосредственно в содержание под стражей до высылки.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

По словам генерального директора Управления иммиграции и гражданства Венгрии, в 2002 году было задержано и взято под стражу 28% всех лиц, ищущих убежища<sup>9</sup>. Хотя это значительная доля, следует отметить, что количество задержанных лиц, ищущих убежища, начиная с 1999 года с каждым годом уменьшается<sup>10</sup>. При этом, однако, уменьшается и количество ходатайств о предоставлении убежища (например, за 2001–2002 гг. – на 33%), поэтому это не обязательно показывает, что Венгрия шире применяет альтернативные меры, чем в любой предыдущий год, начиная с 1998-го.

Передачу лиц, ищущих убежища, из приютов пограничной службы в открытые центры приема в предыдущие годы иногда сдерживало отсутствие площадей. В этом отношении УВКБ ООН выразило

<sup>7</sup> Часть 59(2) Указа Правительства № 170/2001 (IX.26.) об имплементации Закона об иностранцах.

<sup>8</sup> Часть 356 Закона № I 1973 года, опубликованного в официальных ведомостях 31 марта 1973 года и вступившего в силу 1 января 1974 года.

<sup>9</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

<sup>10</sup> В 2002 году среднеемесячное количество содержащихся под стражей иностранцев снизилось до 345 (с 660 в 2001 г., 720 в 2000 г., 900 в 1999 г.). Сейчас работают восемь центров содержания под стражей Национальной пограничной службы, со средней вместимостью от 26 до 242 мест (всего 593 места).

обеспокоенность политикой модернизации мест содержания под стражей и увеличения их вместимости при том, что состояние открытых центров приема ухудшается. Национальная программа ЕС ФАРЕ на 1999 год предусматривала выделение 600 тыс. евро на модернизацию и расширение центров открытого приема, и сейчас эта задача выполнена<sup>11</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **А. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и других уязвимых лиц**

Разлученные с семьей дети, ищущие убежища<sup>12</sup>, подлежат освобождению из-под стражи, и им назначается временный опекун для оказания помощи во всех судебных разбирательствах, а также постоянный опекун, который представляет их в социальных и образовательных вопросах<sup>13</sup>. В этих венгерских механизмах, однако, есть ряд недостатков, которые сейчас устраняются с помощью плана, совместно разработанного УВКБ ООН, венгерским правительством и местной неправительственной организацией «Менедек». План действий основан на «передовой практике», определенной в рамках программы «Разлученные с семьей дети в Европе». Одним из ключевых элементов является создание в городе Бекешчаба группового дома для разлученных с семьей детей на 30 мест под управлением местной неправительственной организации «Олталом». Дом был открыт 27 июня 2003 года и с тех пор работает. Есть надежда, что это новое учреждение поможет решить проблему исчезновения разлученных с семьей детей в ходе процедуры, предположительно по вине торговцев людьми. Высокая интенсивность побегов разлученных с семьей детей, которая наблюдалась прежде, возможно, была обусловлена тем, что торговцы и контрабандисты давали своим жертвам и клиентам указание говорить, что им меньше 18 лет, чтобы избежать задержания при проезде транзитом через Венгрию. Таким образом, более строгая оценка возраста может частично способствовать закрытию этой «лазейки».

Юридических требований об освобождении из-под стражи или специальных условий приема других уязвимых групп, таких как жертвы пыток или беременные женщины, нет. Об освобожденных лицах в индивидуальном порядке иногда заботятся неправительственные организации.

#### **В. Регистрация и документирование**

Лица, ищущие убежища, должны сдавать оригиналы своих документов, удостоверяющих личность, и (или) проездных документов в органы власти в момент подачи ходатайства о предоставлении убежища. Это делается для того, чтобы предотвратить транзит «незадержанных» лиц, ищущих убежища, на запад. В обмен им выдается гуманитарное разрешение на жительство или удостоверение личности<sup>14</sup>. Такие удостоверения выдавались в 2003 году. Не получали удостоверение лица, содержащиеся под стражей (эта практика вызывает определенную тревогу, потому что содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, не имеют никаких документов, подтверждающих, что они претендуют на получение убежища)<sup>15</sup>. Разрешение на жительство продлевается каждые три–шесть месяцев, и лица, которым они выданы, для продления разрешений обязаны лично являться в полицию.

#### **С. Открытые центры**

Лица, ищущие убежища, допущенные в Венгрии к процедуре получения убежища, могут направляться в один из трех открытых центров приема, управляемых УИГ. Если лицо, ищущее убежища, нуждается в государственной поддержке, оно обязано проживать в одном из этих центров. В этих коллективных центрах наряду с лицами, ищущими убежища, проживает и незначительное количество лиц, признанных беженцами.

<sup>11</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

<sup>12</sup> В 2002 году с помощью новых методов оценки возраста было установлено, что 658 претендентов на убежище – разлученные с семьей дети (10,2% всех лиц, подавших ходатайства).

<sup>13</sup> Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, Lawyers Committee for Human Rights, p.45.

<sup>14</sup> Разделы 15(a) и 16(b) Закона об убежище; разделы 13, 16–17 имплементирующего Указа Правительства о подробных правилах процедуры предоставления убежища.

<sup>15</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

Упомянутые центры находятся в Бекешчабе, Бичке и Дебрецене; в них соответственно 250, 360 и 1500 мест. Лица, проживающие в этих учреждениях, пользуются полной свободой передвижения, за исключением начального двух–четырёхнедельного периода, когда их держат в «карантине» для проведения медицинского обследования<sup>16</sup>. Отмечается, что некоторые обязательно проводимые медицинские тесты излишни (или необоснованно применяются к лицам, ищущим убежища, но не ко всем остальным иностранцам) и что время нахождения в карантине вполне можно сократить, приведя венгерскую практику в соответствие практике других европейских государств.

В центрах наблюдается высокая текучесть; среднее время, проводимое в них, составляет 84-108 дней<sup>17</sup>. Это, вероятно, в большой степени обусловлено тем, что лица, ищущие убежища, не имеют права работать вне центров, а центры расположены в экономически депрессивных районах, где даже временно интегрироваться в общество трудно. Более того, уровень поддержки и услуг, оказываемых центрами, также весьма ограничен. Вспомогательные услуги сейчас оказываются только уязвимым лицам, таким как пожилые, больные, женщины-главы хозяйств, жертвы пыток, лица, страдающие посттравматическим стрессом, причем большинство таких услуг, а также ряд других основных удобств, продолжает финансировать УВКБ ООН.

Некоторые лица, проживающие в центрах, уезжают, возможно, из-за отсутствия отдельных и безопасных жилых помещений для семей. Женщины и дети размещаются в центрах, где проживает большое число одиноких мужчин. УВКБ ООН и другие рекомендовали предусмотреть отдельное, защищенное жилье для женщин, возглавляемых женщинами семей и семей с детьми, но на момент написания данного материала этого сделано еще не было.

#### **D. Общинные приюты**

Еще одна альтернативная мера для размещения иностранцев, которым предписано проживать по назначенному адресу, — меньшие, так называемые «общинные приюты». Минимальные условия проживания, предусмотренные в общинных приютах, очень похожи на те, которые предусмотрены в местах содержания под стражей, а услуг и удобств в общинных приютах намного меньше, чем в открытых центрах приема беженцев. Общинные приюты находятся в ведении полиции по делам иностранцев УИГ<sup>18</sup>. Сотрудники этого органа должны выполнять двойную роль — не только квазисоциальных работников, но и исполнителей приказов о высылке, депортации и повторном взятии под стражу.

Лица, проживающие в приюте, — главным образом иностранцы, освобожденные после пребывания под стражей в течение максимального срока (12 месяцев), которые испытывают нужду и которым жить больше нигде. С июля 2002 года среди проживающих также много иностранцев, имеющих разрешение на жительство, выданное на гуманитарных основаниях (т.е. подпадающих под субсидиарную защиту, или «лиц, которым разрешено пребывание» (ЛРП)).

На конец 2002 года действовали три общинных приюта — в Балассадьярмате (70 мест), Дьоре (90), Нагиканише (43)<sup>19</sup>. Все они находились в помещениях пограничной службы, рядом с местом содержания под стражей или в том же здании. Свобода передвижения на практике крайне ограничена, поэтому проживающие там лица не видят особой разницы между проживанием в общинном приюте и пребыванием под стражей. Например, на пути из приюта в общественную столовую и обратно или до выхода из казарм пограничной службы и обратно проживающих иногда сопровождают вооруженные охранники с собаками<sup>20</sup>. Окна и двери в приютах закрыты решетками, которые, должно быть, защищают

<sup>16</sup> Часть 16(с) Закона об убежище, часть 12 Указа Правительства № 170/2001 (IX.26.) о подробных правилах процедуры предоставления убежища. Среднее время пребывания в карантине для прохождения обязательного медицинского осмотра, включая тесты на ВИЧ/СПИД, в 2002 году составило: 17 дней в Бекешчабе, 18 дней в Бичке, 15–20 в Дебрецене.

<sup>17</sup> В 2003 году средняя продолжительность проживания в центре приема беженцев в Бичке возросла с двух месяцев (в 2002 г.) до шести. Пока слишком рано говорить о том, сохранится ли эта положительная тенденция роста в 2004 и последующих годах. Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

<sup>18</sup> Части 70-76 Указа Правительства № 170/2001 (IX.26) об имплементации Закона об иностранцах.

<sup>19</sup> В 2002 году в общинных приютах проживало в общей сложности 424 иностранца.

<sup>20</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Будапеште.

помещения пограничной службы от злоумышленников. Если проживающий совершает мелкое правонарушение или не соблюдает правила проживания в приюте, его могут немедленно подвергнуть «полицейскому задержанию и содержанию под стражей» (см. выше)<sup>21</sup>.

Среди тех, кого направляют в такие приюты, — женщины, семьи, дети и другие уязвимые лица, хотя эти учреждения в настоящее время абсолютно для них не приспособлены. Там не только нет соответствующих услуг, но и некоторые помещения находятся в очень плохом состоянии (по состоянию на середину 2002 года); кроме того, нет отдельных помещений для женщин и детей, в которых они чувствовали бы себя защищенными от проживающих в приютах мужчин. Игровых площадок для детей тоже нет.

После пребывания в общинных приютах в течение полутора лет проживающих в них лицам должны предоставлять другое, лучшее жилье<sup>22</sup>, но в некоторых случаях они остаются там.

#### **IV. ВЫВОДЫ**

##### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

В 2002 году в Венгрии было подано 6412 ходатайств о предоставлении убежища, но за этот же период было прекращено рассмотрение 5073 дел, главным образом из-за того, что заявители скрылись. Это эквивалентно почти 65% всех решений, принятых в 2002 году (в том числе по делам, перенесенным с предыдущих лет). Столь высокий уровень неявки и несоблюдения процедур показывает, что альтернативные меры — открытые центры и «общинные приюты» — не решают этот вопрос, несмотря на фактическое ограничение свободного передвижения в приютах. Это, без сомнения, частично вызвано тем, что Венгрия продолжает играть роль «ворот в ЕС», что, в свою очередь, обусловлено ограниченными перспективами интеграции для беженцев в Венгрии. Кроме того, это может быть вызвано плохими условиями содержания в определенных центрах и приютах и тем, что для «незадержанных» лиц, ищущих убежища, которые не обращаются за государственной поддержкой, не установлено требование регулярно отмечаться.

Говоря шире, может существовать взаимосвязь между тем, что уровень признания беженцев в Венгрии по Конвенции 1951 года меньше 10% (3% в 2002 г.), и тем, что лица, ищущие убежища, чувствуют мало стимулов для того, чтобы продолжать процедуру предоставления убежища. Сказав это, следует отметить, что большому числу просителей убежища предоставляется вторичный или субсидиарный статус (т.е. ЛРП), который дает им законное право находиться в Венгрии, хоть и не с равными правами. Например, в 2002 году статус ЛРП был предоставлен 1128 лицам, тогда как статус беженца был предоставлен всего лишь 104 из 6412 претендентов<sup>23</sup>.

##### **В. Экономическая эффективность**

В 2003 году средние затраты на содержание открытых центров приема беженцев составили, по сообщениям, 4000 форинтов (около 19 долларов США) на человека в сутки. Для сравнения: «общинные приюты» обходятся в 1650 форинтов (около 8 долларов США) на человека в сутки, что отражает более низкий уровень качества жилья и услуг в них<sup>24</sup>. Сравнительные цифры затрат в центрах содержания под стражей отсутствуют, хотя предполагается, что они относительно высокие. Таким образом, хоть и можно утверждать, что более широкое использование открытых центров и общинных учреждений приема как альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры было бы экономически эффективным, перевод «лиц, которым разрешено пребывание» и других уязвимых лиц из общинных приютов в открытые центры с целью предоставления им лечения, на которое они имеют право, повлекло

<sup>21</sup> Раздел 46(9) Закона об иностранцах.

<sup>22</sup> Разделы 56-57 Закона об иностранцах.

<sup>23</sup> Одно особенно тревожное обстоятельство, установленное в ходе миссии УВКБ ООН в местах содержания под стражей в Венгрии (апрель—июль 2003 г.), заключалось в том, что с 1 января 2001 года ни одно задержанное лицо, ищущее убежища, не было признано беженцем, равно как и не получило субсидиарный статус «лица, которому разрешено пребывание». Был сделан вывод о том, что имеет место скрытая предвзятость по отношению к ходатайствам лиц, содержащихся под стражей, несмотря на то, что решения о взятии под стражу и освобождении продолжают во многих случаях выглядеть произвольными.

<sup>24</sup> Цифры Управления иммиграции и гражданства, приведенные представительством УВКБ ООН в Будапеште.

бы за собой увеличение расходов. С другой стороны, вряд ли экономически эффективна ситуация, когда открытые центры не заполнены вследствие уменьшения числа прибывающих, так как многие статьи накладных расходов этих учреждений являются постоянными.

Уменьшение сроков пребывания в «карантине» после поступления в центры приема путем сокращения числа незначительных обязательных медицинских тестов не только приблизило бы венгерскую практику к международным нормам, но и дало бы значительную экономию средств.

### **С. Экспортная ценность**

Венгерские открытые центры и приюты не являются примерами «передовой практики», однако Венгрию следует похвалить за ежегодное снижение средней процентной доли лиц, ищущих убежища, которые задерживаются и содержатся под стражей. Это единственная страна в Европе, которая за последние годы достигла такого успеха. Центры и приюты заслуживают того, чтобы рассматривать их как альтернативные меры в свете интенсивного давления, которое западноевропейские государства оказывают на Венгрию с целью пресечь бегство и любой ценой предотвратить незаконные передвижения, в том числе, возможно, более широким применением задержания и содержания под стражей.

## ИНДОНЕЗИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРЕННЯЯ ПОЛИТИКА – ПРАКТИКА ДО 2001 ГОДА

Закон Индонезии об иммиграции 1992 года определяет, кому разрешено въезжать в страну на законных основаниях, но не содержит положений относительно предоставления убежища<sup>2</sup>. По этому закону все лица, ищущие убежища, и беженцы, по меньшей мере формально, подлежат задержанию и содержанию под стражей, как мигранты, пытающиеся незаконно въехать в Индонезию или пребывать в ней<sup>3</sup>.

Индонезийские центры содержания под стражей иммигрантов называются «карантина» («карантинные центры»)<sup>4</sup>, и до середины 2001 года лица, нуждающиеся в международной защите, часто бессрочно содержались под стражей в тюрьмах, в полицейских участках или в «карантина». Эти люди в основном были приезжими со Среднего Востока и другими беженцами из-за пределов региона, которые транзитом ехали через Индонезию, пытаясь достичь Австралии и попросить убежища там<sup>5</sup>. Они обычно не контактировали с представительством УВКБ ООН в Джакарте – либо по своей воле, либо из-за запрета контрабандистов – поэтому не регистрировались этим представительством. С наибольшей вероятностью задерживались лица, прибывающие в аэропорт Джакарты, но и тех, кто пересекал страну под руководством местных контрабандистов по суше и по морю, тоже арестовывали.

Отчеты об условиях содержания в «карантина» и индонезийских полицейских камерах за период 2000–2001 гг. показывают, что они были гораздо ниже международных стандартов. У содержащихся под стражей иммигрантов не было никаких правовых гарантий или средств освобождения, если только они не располагали собственными ресурсами или не знали какого-нибудь контрабандиста, который мог выкупить их под залог<sup>6</sup>. Известны случаи, когда люди находились под стражей в таких условиях несколько лет.

УВКБ ООН был предоставлен доступ к таким содержащимся под стражей лицам, и Управление провело собеседования по определению статуса беженца в «карантина» с теми, кто хотел попросить убежища. Лица, признанные подпадающими под компетенцию УВКБ ООН, освобождались индонезийскими властями под надзор УВКБ ООН и размещались в Джакарте до переселения в другую страну. Лица, признанные беженцами, размещались в Джакарте и получали помощь от УВКБ ООН; получившие отказ беженцы, в том числе те, чьи апелляции находились в стадии рассмотрения, размещались за пределами Джакарты и получали помощь от МОМ. Полиция Джакарты, как правило, принимала и продолжает принимать аттестационные письма, выданные УВКБ ООН, составленные как на бахаса индонезийском, так и на английском языках.

Международной организации миграции (МОМ) также было дано разрешение посетить содержащихся под стражей и снабдить их дополнительной пищей и водой.

После внедрения описанной ниже программы МОМ все экстрарегиональные беженцы, лица, ищущие убежища, и мигранты (в основном иракцы, афганцы и иранцы), задержанные при попытке выехать из Индонезии в Австралию, были освобождены под надзор МОМ. Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которые не считались задержанными, не получили права на помощь МОМ и вынуждены были искать собственные источники средств.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Закон об иммиграции № 9/1992, разделы 8 и 24.

<sup>3</sup> Разделы 1(15), 1(16) и 44.

<sup>4</sup> В этих карантинных центрах содержатся и другие нелегальные мигранты, отбывающие наказание, ожидая депортации. Индонезия, как правило, не депортирует нелегальных мигрантов из-за отсутствия средств, если у самих нелегальных мигрантов нет собственных средств на выезд из страны.

<sup>5</sup> Они надеялись добраться до Австралии по самым разным причинам, включая отсутствие перспективы интеграции в Индонезии и желание воссоединиться с семьями.

<sup>6</sup> 'By Invitation Only: Australian Asylum Policy,' Human Rights Watch report, Vol.14, No.10(C), December 2002, pp.36-37 [«Только по приглашению – австралийская политика убежища», доклад «Хьюман Райтс Вотч»].

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ ПОСЛЕ 2000 ГОДА**

В начале 2000 года МОМ начала программу, которая позже стала известна под названием «Модель регионального сотрудничества». Сначала она называлась «Программа «Перехват» и стимулировалась, в основном, заинтересованностью австралийского правительства в противодействии потоку мигрантов и беженцев через Индонезию в Австралию. Программу полностью финансировало австралийское правительство.

За период 2000–2002 гг. программа охватила немногим менее 4000 «незаконных мигрантов» и «необеспеченных транзитных мигрантов». Почти все эти люди решили подать УВКБ ООН заявления о предоставлении убежища, когда стало очевидно, что до Австралии им не добраться. По состоянию на 31 октября 2002 года под надзором МОМ находились 734 человека, ищущие убежища, в том числе получившие отказ; за период с мая по октябрь 2002 года 198 афганцев решили добровольно вернуться на родину.

«Незаконные мигранты» на период определения их статуса УВКБ ООН размещались МОМ в различных местах на территории Индонезии, например, в бывших туристских гостиницах и военных лагерях<sup>7</sup>. Это были открытые приюты, а не места содержания под стражей, и как таковую программу можно назвать «альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой». Штаб-квартира МОМ заявила, что программа задумана специально для смягчения нечеловеческих условий содержания под стражей в Индонезии<sup>8</sup>.

Людям, жившим в открытых лагерях МОМ в период рассмотрения их ходатайств, не разрешалось работать, но предоставлялась помощь в удовлетворении основных потребностей. Сначала уровень этой помощи был недостаточным, и места размещения не всегда были стабильными (например, лагерь в Купанге до января 2002 года), однако за 2002 год материальные условия и безопасность улучшились. Лица, проживающие в лагерях, все равно жаловались на отсутствие образования для детей, недостатки в медицинском обслуживании и отсутствие независимых юридических консультаций. Была еще одна серьезная трудность: правительство Индонезии настаивало на том, чтобы все пункты размещения находились за пределами Джакарты и были рассредоточены по относительно отдаленным городам. К 2004 году эти пункты были ограничены двумя местами за пределами Джакарты – Ситубондо и Матарамом. Если лица, ищущие убежища, пытались покинуть назначенные им места проживания (как некоторые сделали в начале программы, чтобы участвовать в акции протеста против своего положения у офиса УВКБ ООН в Джакарте), в случае отказа возвратиться им грозило прекращение помощи и (или) взятие под стражу. В Джакарте помощь им не предоставлялась, но после их возвращения в предписанный район проживания оказание помощи возобновлялось.

На момент написания этого материала число лиц под надзором МОМ значительно уменьшилось в результате существенного сокращения количества прибывших в Индонезию из-за пределов региона, что, в свою очередь, стало результатом австралийской политики закрытых береговых границ и большого числа возвращений в страны происхождения. Остальные – это, в основном, лица, получившие отказ в предоставлении убежища, оставшиеся от групп, перехваченных австралийским флотом в море в конце 2001 года. Лица, выехавшие из пунктов размещения МОМ и переехавшие в Джакарту, перестали получать материальную помощь, но арестованы не были.

## **III. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Оценить влияние программы помощи МОМ на положение освобожденных и перехваченных лиц, ищущих убежища, в Индонезии отдельно от влияния австралийской политики перехвата и убежища (см.

<sup>7</sup> Например, в Купанге, Матараме, Сурабае и Сизаве.

<sup>8</sup> 'By Invitation Only: Australian Asylum Policy,' Human Rights Watch report, Vol.14, No.10(C), December 2002, p.52.

раздел об Австралии) крайне сложно. Другими словами, на то, что почти все лица, ищущие убежища, соблюдали процедуры определения статуса УВКБ ООН, находясь под надзором МОМ в Индонезии, вероятно, повлиял тот факт, что Австралия закрыла свои береговые границы, превратив этим Индонезию в страну долгосрочного транзита или переселения. Интересно, однако, сравнить относительную свободу передвижения, предоставленную лицам, ищущим убежища, в Индонезии, с содержанием под стражей такого же количества лиц, ищущих убежища, в Науру и Папуа-Новой Гвинее за этот же период (также под наблюдением МОМ и с финансированием австралийским правительством). Казалось бы, риск транзита из этих государств был не выше, чем из Индонезии. Более того, местному населению этих стран не нужна была более значительная защита или отделение от лиц, ищущих убежища, как в Индонезии, поэтому разницу в свободе, предоставленной этим группам, сложно оценить на объективных основаниях.

## **В. Экономическая эффективность**

Для правительства Индонезии программа была чрезвычайно экономически эффективной в том смысле, что оно вывело группу «нелегальных иммигрантов» из-под своей опеки и из своего бюджета и перенесло на офис МОМ в Джакарте все затраты, которые, в свою очередь, полностью финансировала Австралия в размере 250 тыс. долларов США в месяц (80% уходило на непосредственную помощь). По сравнению с высокими капитальными затратами и удельными текущими расходами на содержание под стражей в Науру или Папуа-Новой Гвинее<sup>9</sup>, индонезийская программа была гораздо более дешевой и более легкой в управлении для австралийского правительства.

---

<sup>9</sup> Полные данные об этих расходах приведены в документе Australian Senate's Inquiry into a Certain Maritime Incident, Final Report, Chapter 11 [*Расследование Австралийским Сенатом некоего морского происшествия, заключительный отчет, глава 11*].

## **ИРЛАНДСКАЯ РЕСПУБЛИКА<sup>1</sup>**

### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

#### **A. Лица, ищущие убежища**

В Ирландии нет общей политики задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, как нет и специализированных центров содержания под стражей нелегальных мигрантов или лиц, ищущих убежища. Законодательство, однако, предусматривает возможность задержания и содержания под стражей в определенных исключительных обстоятельствах<sup>2</sup>. Раздел 9(8) Закона о беженцах 1996 года с изменениями предусматривает взятие под стражу заявителя ходатайства об убежище, если «должностное лицо иммиграционной службы или сотрудник «Гарда Сиохана» (полиции) по веским причинам подозревает, что заявитель: (а) представляет угрозу для национальной безопасности или общественного порядка; (б) совершил серьезное неполитическое преступление за пределами Ирландии; (в) не приложил достаточных усилий для установления своей истинной личности; (г) пытается избежать передачи согласно Дублинской конвенции; (д) намеревается выехать из страны и незаконно въехать в другую страну; или (е) уничтожил документы, удостоверяющие личность, или проездные документы либо имеет поддельные документы «без достаточного основания».

Раздел 10 Закона о беженцах 1996 года с изменениями предусматривает, что лицо, взятое под стражу согласно вышеизложенным положениям, уведомляется о своих правах, «по возможности на языке, который это лицо понимает». Эти права включают, в частности, право «как можно скорее» предстать перед судом, консультироваться с адвокатом и пользоваться для этих целей помощью переводчика. Пункт 4 раздела 10 предусматривает первоочередное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища, поданных лицами, содержащимися под стражей.

Новым Законом об иммиграции 2003 года в Закон о беженцах 1996 года были внесены изменения. Важно, что теперь максимально возможный срок содержания лица, ищущего убежища, под стражей, увеличился с 10 до 21 суток.

#### **B. Несовершеннолетние, ищущие убежища**

Подпункты (а), (b) и (с) пункта 12 раздела 9 Закона о беженцах 1996 года с изменениями предусматривают иммунитет несовершеннолетних от задержания и содержания под стражей, кроме случаев, где существуют «достаточные основания» считать данное лицо совершеннолетним. Это положение требует также следующее: «Если неженатый (незамужний) ребенок младше 18 лет находится под опекой другого лица (родителя, лица, выступающего в качестве родителя, или любого другого лица) и таковое лицо взято под стражу согласно положениям данного раздела, то соответствующий сотрудник службы иммиграции или полиции незамедлительно уведомляет об этом управление здравоохранения округа, в котором данное лицо содержится под стражей...».

#### **C. Лица, получившие отказ в предоставлении убежища и ожидающие высылки**

Раздел 5 Закона об иммиграции 1999 года предусматривает задержание и содержание под стражей любого лица, в отношении которого выдан приказ о депортации, в том числе лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, если «должностное лицо иммиграционной службы или сотрудник полиции по веским причинам подозревает», что лицо, в отношении которого действует приказ о депортации: (а) не выполнило приказ о выезде из страны; (б) намеревается незаконно выехать из Ирландии или въехать в другое государство; (в) уничтожило документы, удостоверяющие личность либо имеет поддельные документы, удостоверяющие личность; или (г) намеревается уклониться от высылки из Ирландии. Лицо может содержаться под стражей согласно этим положениям максимум в течение восьми недель.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Поскольку специализированных центров содержания под стражей нет, то ищущее убежища лицо, взятое под стражу согласно приведенным далее положениям, будет содержаться в тюрьме, хотя и отдельно от осужденных преступников.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Требование отмечаться, ограничения свободы передвижения и выбора места жительства, сдача документов**

Пункт 5 раздела 9 Закона о беженцах 1996 года с изменениями предусматривает, что сотрудник иммиграционной службы может потребовать от заявителя проживать или находиться в определенном округе или месте Ирландии либо, как вариант, регулярно отмечаться у сотрудника иммиграционной службы или полиции. Это положение подлежит пересмотру после подачи соответствующим лицом, ищущим убежища, заявления министру об отмене требования отмечаться или проживать по определенному адресу. Согласно этому же разделу, несоблюдение заявителем таких требований делает его виновным в правонарушении, что предусматривает наложение на него, после осуждения, штрафа в размере максимум 500 фунтов либо лишение свободы на срок максимум один месяц либо и то, и другое.

После изменений, внесенных в Закон о беженцах новым Законом об иммиграции 2003 года, подпункты (а) и (b) пункта 10 раздела 9 предусматривают, что взятое под стражу лицо, ищущее убежища<sup>3</sup>, должно «как можно быстрее» предстать перед судьей окружного суда, который может либо подтвердить приказ о задержании и содержании под стражей, либо освободить данное лицо «на тех условиях, которые он или она считает целесообразными». Такие условия могут включать одно или несколько из приведенных ниже: (а) данное лицо должно проживать или находиться в конкретном округе или месте Ирландии; (б) данное лицо должно отмечаться через установленные промежутки времени в указанном полицейском участке или у указанного сотрудника иммиграционной службы; или (в) данное лицо должно сдать паспорт или проездные документы, которые у него есть.

### **B. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Разлученным с семьей детям после подачи ходатайства о предоставлении убежища Управление здравоохранения назначает опекуна, а Агентство по приему и интеграции размещает их в специально выделенном общежитии в Дублине. Рассредоточение их не осуществляется. Те, кто впоследствии покинул назначенное общежитие, считаются «пропавшими». Их число очень мало по сравнению с количеством размещенных.

### **C. Центры приема и размещения**

Все прибывающие в Ирландию лица, ищущие убежища, на первые две недели после подачи ходатайства размещаются в центре приема. Затем их распределяют в один из 63 центров размещения по всей Ирландии, которыми управляет Агентство по приему и интеграции и в которых им предоставляется полный пансион на весь период процедуры убежища. Им разрешается свободно выходить из центров приема и размещения.

С мая 2003 года те лица, ищущие убежища, которые проживают вне назначенных центров приема и размещения, больше не имеют права на государственное пособие для оплаты жилья, хотя лицам, ищущим убежища, с особыми потребностями в исключительных случаях может предоставляться жилье с питанием в режиме самообслуживания.

### **D. Последствия неявки**

Изменения к Закону о беженцах 1996 года, вступившие в силу в сентябре 2003 года, предусматривают вынесение отрицательных решений по ходатайствам тех заявителей, которые не являются на собеседования и другие встречи. В разделе 11(10) говорится, что лицо, ищущее убежища, которое не явилось на собеседование, должно дать обоснованное пояснение либо заранее, либо в трехдневный срок после запланированной даты встречи, иначе его ходатайство будет считаться отозванным и отклоненным без возможности обжалования в Апелляционном суде по вопросам беженцев. У такого лица, однако, есть возможность запросить у Министра юстиции, равенства и

---

<sup>3</sup> Согласно п. 8 раздела 9.

правовой реформы разрешение на подачу нового ходатайства<sup>4</sup>, и это лицо сохраняет право обратиться за пересмотром решения в Высокий суд.

#### IV. ВЫВОДЫ

##### А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?

Ирландское правительство сообщает, что в 2001 году в первую инстанцию не явилось 48% заявителей, в 2002-м – 35%, а 2003-м (по состоянию на ноябрь месяц) – 30%. Из 5850 человек, не явившихся в 2001 году, 2233 не явились и во вторую инстанцию, а из 4499 человек, не явившихся в 2002 году, 1380 продолжают не являться<sup>5</sup>.

С другой стороны, 70% или более высокий уровень явки (как в 2003 году) показывает, что ирландская политика задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, согласно которой оно применяется только в исключительных случаях<sup>6</sup>, в подавляющем большинстве случаев не имеет отрицательных последствий для рассмотрения ходатайств. В частности, ирландская система представляется относительно успешной в защите разлученных с семьей детей от попадания в руки торговцев людьми и иного исчезновения. Эта статистика предполагает, однако, что ирландская система, по крайней мере, до внесения последних изменений в Закон о беженцах, не обеспечивала оптимальную административную эффективность, хоть и защищала права и свободы охваченных ею лиц. Новое правило, требующее представлять объяснение причин неявки в трехдневный срок, вероятно, окажет значительное влияние на уровень неявки, который и так уже снижается. Ожидается также, что усилится ограничивающий характер других аспектов ирландской системы приема, причем по мере реализации новых положений упомянутого закона будет осуществляться больший контроль над свободой передвижения заявителей<sup>7</sup>. Есть надежда, что везде, где возможно, ограничения, необходимые в отдельном случае, будут предполагать альтернативные меры, предусмотренные в законе, а не полное лишение свободы.

---

<sup>4</sup> Раздел 17(7) Закона об иммиграции 2003 года.

<sup>5</sup> Данные получены из Департамента юстиции, равенства и правовой реформы, январь 2004 г.

<sup>6</sup> Чтобы не пропустить те значительные количества лиц, не нуждающихся в международной защите, и других иностранцев, ожидающих обязательной высылки, которые содержатся под стражей в Ирландии.

<sup>7</sup> Беседа с НПО «Дверь в Лимерик», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

## I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Иностранцы, прибывающие в Италию морем, – т.е. «смешанные потоки» потенциальных лиц, ищущих убежища, и нелегальных мигрантов – содержатся в «центрах первичного приема», расположенных относительно близко к точке их высадки, с целью идентификации и первоначального уточнения их статуса (как нелегальные мигранты или как лица, ищущие убежища). Когда прибывают более крупные суда, прибывшие на них иностранцы могут сразу же быть переведены в центры, находящиеся в других регионах.

Вышеупомянутые центры первичного приема лиц, прибывших морем, – закрытые центры без судебного контроля. Время, проведенное в этих центрах, зависит от срока, необходимого для установления личности, гражданства и статуса (лицо, ищущее убежища, или иммигрант). В среднем это занимает от пары дней до – в исключительных случаях – двух месяцев. Такое лишение свободы в центрах первичного приема аналогично условиям для иностранцев, которые содержатся в *zones d'attente* во Франции. Лица, ищущие убежища, также могут содержаться в транзитных зонах аэропортов в течение часов или дней, пока не будет вынесено решение о допустимости их пребывания или об их личности. Затем их обычно освобождают, выдав карточку проживания сроком на три месяца, которая подлежит продлению. По общепринятой практике, как только личность лица, ищущего убежища, установлена и оно попросило убежища, это лицо автоматически освобождается.

Иностранец, выявленный на территории Италии без документов, помещается в «центр временного пребывания» (ЦВП), откуда он подлежит возвращению в свою страну происхождения в течение 60 суток. Если личность такого иностранца невозможно установить за 60 суток, он должен быть освобожден. Если иностранец подает ходатайство о предоставлении убежища, находясь в ЦВП, а его личность можно установить, то он автоматически освобождается. Исключение из этой практики, однако, имеет место в центре «Понте Галерия», расположенном между Римом и аэропортом Рима, откуда не имеющие документов иностранцы, которые были задержаны, а потом попросили убежища, быстро (в течение 60 дней) доставляются в город на первое собеседование по ходатайству. Те лица, ходатайства которых отклонены в первой инстанции, могут оставаться под стражей до высылки.

В сентябре 2002 года был принят новый закон<sup>2</sup>, но разделы о предоставлении убежища еще предстоит имплементировать, поскольку соответствующие имплементирующие нормативные акты только ожидаются<sup>3</sup>. Касающаяся предоставления убежища часть этого закона существенно изменяет некоторые важные элементы предыдущей процедуры предоставления убежища, установленной Законом об иммиграции 1990 года. В частности, она предусматривает создание ряда «идентификационных центров». Статус и характеристики этих центров будут определены вышеупомянутыми нормативными актами. В этом отношении 26 января 2004 года Государственный совет потребовал, в качестве предварительного условия утверждения им имплементирующих нормативных актов, внести ряд изменений в существующий проект текста. Количество и качество этих поправок показывают, что утверждение упомянутых нормативных актов может быть отложено на неопределенный срок.

Если существующие положения Закона № 189/2002 будут введены в действие, то определенные категории лиц, ищущих убежища, будут размещаться в идентификационных центрах на весь срок процедуры определения статуса беженца (который, как довольно амбициозно ожидается, в первой инстанции не будет превышать тридцать дней). Лицам, ищущим убежища, придется испрашивать разрешение на отлучку из идентификационных центров, но если они покинут центр без разрешения, то их ходатайство о предоставлении убежища будет считаться отозванным.

Из текста закона не ясно, будет ли применение этой нормы означать лишение свободы; итальянский термин переводится буквально как «содержать под стражей». Нужно было бы определить это в имплементирующих нормативных актах более четко. В своей вышеупомянутой оценке этих актов

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Закон № 189/2002.

<sup>3</sup> Статьи 31 и 32.

Государственный совет сослался на статью 13 Конституции Италии, которая предусматривает, что «личная свобода неприкосновенна...», и заявил, что содержание иностранца в идентификационном центре придется считать ограничением этой конституционной гарантии личной свободы.

На момент написания этого материала итальянский парламент изучал проект всеобъемлющего закона о предоставлении убежища, подготовленный рядом депутатов, как от оппозиционных партий, так и от партий большинства. Парламентские дебаты по этой инициативе находились на очень раннем этапе, и четко выраженной позиции относительно задержания и содержания под стражей не было. Обсуждение вопроса о возможном задержании и содержании под стражей, по крайней мере, определенных категорий лиц, ищущих убежища, наверняка станет важным пунктом этих дебатов, на которые, несомненно, повлияли комментарии Государственного совета к имплементирующим нормативным актам от 26 января 2004 года. По состоянию на март 2004 года исход этих дебатов предсказать трудно.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Механизмы приема после освобождения**

На начальном этапе не имеющие документов (потенциальные) лица, ищущие убежища, содержатся в центрах приема в целях установления личности. Как только личность и гражданство лица, ищущего убежища, выяснены, а ходатайство о предоставлении убежища подано, это лицо получает разрешение на пребывание и освобождается. После этого оно может свободно выбрать место жительства в Италии.

В 2001 году Министерство внутренних дел, УВКБ ООН и Ассоциация городских советов (АНСИ) создали Национальную программу по вопросам предоставления убежища (Programma Nazionale Asilo, PNA, ПНА). Программа была направлена на размещение 2000 лиц, ищущих убежища, в сети 60 советов. На данный момент предоставлено около 1300 мест. Этого количества недостаточно, учитывая общее число нуждающихся лиц, ищущих убежища в Италии, поэтому существуют планы по увеличению количества мест.

Реальных критериев для отбора тех, кому фактически предоставляется жилье в рамках существующей ПНА, нет. Первоначально собирались менять состав проживающих лиц каждые полгода, но этого не произошло, потому что процедура определения статуса занимает от девяти месяцев до двух лет, сильно ограничивая количество доступных мест для вновь прибывших. Примечательно, однако, что лица, ищущие убежища, как кажется, скрываются гораздо реже из этих центров размещения, чем в случае, когда государство им не помогает. «Центры» в рамках ПНА, разбросанные по всей стране, — самые разные, от частных квартир до центров, в которых может разместиться до 50 человек. Если проживающее лицо отсутствует трое суток, то оно теряет свое место, но не считается отозвавшим свое ходатайство о предоставлении убежища.

ПНА была организована как пилотный проект с целью создания основы для будущей четко построенной системы помощи лицам, ищущим убежища, и беженцам на национальном уровне. Закон об иммиграции и предоставлении убежища 2002 года создал правовую базу для укрепления этой программы, упомянутой в Законе № 189/2002 как «центральные службы предоставления информации, содействия, консультирования, мониторинга и технической поддержки местным органам, которые оказывают услуги по приему».

### **B. Ограничение назначенной провинцией**

В соответствии со старым законом, применимым как к иностранцам, так и к итальянским гражданам, свобода передвижения может быть ограничена в целях защиты общественной морали (обычно для предотвращения проституции). Это теоретически могло бы использоваться для ограничения передвижения лица определенной провинцией Италии как альтернативная содержанию под стражей мера. Насколько известно отделению УВКБ ООН в Риме, эти меры к лицам, ищущим убежища, не применялись никогда.

### **С. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Разлученные с семьей дети, ищущие убежища, в Италии не задерживаются и не содержатся под стражей. Вместо этого их размещают в центрах приема, пригодных для соответствующей возрастной группы, или направляют в приемные семьи. В ряде случаев, однако, компетентному суду понадобилось довольно много времени для того, чтобы назначить опекунов. Кроме того, опыт показал, что опекуны или местные учреждения, заботящиеся о разлученных с семьей детях, часто располагают недостаточной информацией о возможности подачи этими несовершеннолетними лицами ходатайств о предоставлении статуса беженца.

Сообщают, что многие разлученные с семьей дети в Италии исчезают из этой системы, предположительно попадая в руки торговцев. Ряд итальянских неправительственных организаций чрезвычайно активно работает по решению этой проблемы, и в сочетании с новым законом о борьбе с торговлей людьми и другими инициативами самих итальянских властей этим неправительственным проектам удалось уменьшить количество исчезновений разлученных с семьей детей и детей без сопровождения. Один из примерных подходов – акцентировать внимание на исчерпывающем собеседовании с детьми, которым может что-либо угрожать, на самом раннем этапе приема, а также на полном определении характера их отношений со взрослыми, которые их сопровождают или требуют предоставления права опекуна. Это снижает риск торговли детьми без применения ограничений свободы передвижения детей<sup>4</sup>.

## **III. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

За 2003 год в Италии было подано около 14000 ходатайств о предоставлении убежища. За этот же год Комиссия рассмотрела 12858 ходатайств, предоставив статус беженца по Конвенции 1951 года 625 лицам и отклонив 10555 ходатайств. Среди тех 10555 лиц, чьи ходатайства были отклонены, 1678 была предоставлена субсидиарная форма защиты, 3207 получили отказ после собеседования, а 7348 – не явились на собеседование. Таким образом, на собеседование не явилось около 60% лиц, подавших ходатайства<sup>5</sup>. Можно сделать вывод, что невозможность предоставить всем лицам, ищущим убежища, надлежащих стандартов приема, является, наряду с длительностью процедуры предоставления убежища, одной из главных причин того, что эта система не обеспечивает соблюдение правил. То меньшинство лиц, ищущих убежища, которые получили государственную помощь через ПНА, демонстрирует наивысший уровень явки на собеседования – хотя бы потому, что у властей есть адрес, по которому с ними можно связаться и уведомить их о назначенных встречах. Работа по улучшению условий приема в Италии тоже может оказать благоприятное воздействие на эффективность системы определения статуса.

Многие лица, ищущие убежища, которые находятся в Италии на протяжении всей процедуры, «исчезают» в итальянском обществе, получив первый отказ, потому что для них имеет больший смысл подождать регуляризационной амнистии нелегальных мигрантов в стране, чем вести дорогостоящие апелляционные дела в судах, что может занять много лет.

### **В. Экспортная ценность**

---

<sup>4</sup> Например, с декабря 2001 года Итальянский совет по делам беженцев (СИР) проводит на юге страны (в префектуре Анкона) мониторинговую программу под названием «Инициатива по борьбе с незаконным доступом в Италию брошенных несовершеннолетних иностранцев». Агенты программы по вызову пограничной полиции прибывают на место и проводят собеседование с детьми в пункте первичного прибытия (задержания). Цель – выявить детей, которым угрожает похищение, или которые находятся в процессе продажи, а также защитить роль семьи как важнейшей социальной группы, охраняющей благополучие детей путем предотвращения ненужного и травматического разлучения членов семьи, которые не имеют документов, удостоверяющих личность несовершеннолетнего. Из 98 несовершеннолетних, опрошенных за период с 16 сентября 2002 года по 20 ноября 2003 года, 80 детей были успешно возвращены в Грецию и Албанию, а 15 – допущены в Италию; из последних пятеро разлученных с семьей детей были размещены в защищенном месте. Девять из допущенных детей попросили убежища. 'Minors met at ANCONA port border' [*Несовершеннолетние, прибывшие на границу в порту Анкона*], статистика и информация предоставлены Итальянским советом по делам беженцев, ноябрь 2003 г.

<sup>5</sup> Статистика представительства УВКБ ООН в Риме, март 2004 г.

Тот факт, что предоставление социальной помощи лицам, ищущим убежища (меньшинству, которому до настоящего момента оказана помощь в рамках ПНА), существенно повлияло на их готовность соблюдать процедуры предоставления убежища и воздержаться от дальнейшей миграции в другие государства ЕС, является важной демонстрацией того, что в стране, которая в общем избегает задерживать и содержать под стражей лиц, ищущих убежища, другие, более положительные стимулы, во многих случаях достигнут таких же результатов.

*Программа превентивного / заблаговременного вмешательства в Анконе, призванная противостоять торговле детьми, — один из нескольких итальянских проектов, которые могут продемонстрировать успешные результаты, не прибегая к тягостным ограничениям свободы детей, в том числе свободы их передвижения. Она может стать моделью аналогичного сотрудничества между местными властями, пограничной службой и неправительственными организациями в других странах.*

## І. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Согласно Закону об иммиграционном контроле и признании статуса беженца (ЗИКПБ), иностранцы в Японии могут задерживаться и содержаться под стражей с целью депортации, если они нарушили требования нормативных актов о законном въезде или пребывании<sup>2</sup>. Сотрудник иммиграционной службы может выдать приказ о взятии под стражу любого иностранца, который попадает в сферу действия процедур депортации, установленных в статье 24<sup>3</sup>. Кроме того, статья 70 ЗИКПБ предусматривает, что все иностранцы, задержанные за незаконный въезд или несанкционированное пребывание, могут быть подвергнуты лишению свободы на срок до трех лет и (или) штрафу в размере до 300 тыс. иен (около 2500 долларов США). При определенных условиях, однако, беженцы освобождаются от этих санкций.

В мае 2004 года Япония внесла поправки в некоторые положения ЗИКПБ, которые вступят в силу в 2005 году. На основании новых положений претендент на получение убежища, въехавший в Японию или оставшийся в Японии без санкции, может иметь право на временное разрешение (и, следовательно, освобождение в общество) только в том случае, если он: (а) подал ходатайство о предоставлении убежища в шестимесячный срок после прибытия в Японию<sup>4</sup>; или (б) прибыл «непосредственно» с территории, где его жизнь, физическая безопасность или физическая свобода находились под угрозой вследствие причин, определенных в пп. (2) п. А ст. 1 Конвенции 1951 года<sup>5</sup>; или (в) не считается склонным к побегу<sup>6</sup>; и (г) не «осужден за нарушение какого-либо закона или нормативного акта Японии или любой другой страны и не приговорен к каторжным работам на срок один год и более», за исключением политических преступлений<sup>7</sup>.

На первый взгляд, новые положения улучшают ситуацию, поскольку лица, ищущие убежища в Японии, будут получать временные разрешения, отражающие их статус, при условии соблюдения приведенных выше условий. Как результат, они не должны задерживаться и содержаться под стражей во время процедуры предоставления убежища. Степень, в которой применяется задержание и содержание под стражей, однако, будет зависеть от имплементации этих новых положений, в частности, от применения условия «непосредственного прибытия» (см. выше п. (б)). Таким образом, все равно найдутся лица, ищущие убежища, которые не смогут соблюдать условия временного разрешения и, как следствие, будут задерживаться и содержаться под стражей. Единственная другая возможность избежать содержания под стражей или быть освобожденным – получить «разрешение на временное освобождение» из-под стражи в соответствии со статьей 54 ЗИКПБ (см. ниже раздел об альтернативных мерах).

До тех пор, пока новый закон не вступит в силу, претенденту на убежище, просрочившему свою визу, будет отказано в любом статусе, поэтому он, в принципе, будет подлежать задержанию и содержанию под стражей так, как если бы он был нелегальным иммигрантом. Это будет происходить независимо от того, ожидает ли претендент результата рассмотрения своего ходатайства или нет. Приказ о взятии под стражу (после которого выдается приказ о депортации) может быть выдан в любой момент процедуры предоставления убежища, поскольку иницилирующим элементом является истечение срока действия визы. На практике, однако, Министерство юстиции обычно прибегает к задержанию и содержанию под стражей только в случае отказа по апелляции или во время процедуры в первой инстанции, если у властей есть основание полагать, что заявитель представляет опасность для общества или скроется. Требования о предоставлении властями доказательства последнего из этих предположений нет.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Ст. 24 ЗИКПБ (с изменениями, внесенными в 2001 г.).

<sup>3</sup> Ст. 39 ЗИКПБ.

<sup>4</sup> Ст. 61-2-4 (1) (6).

<sup>5</sup> Ст. 61-2-4 (1).

<sup>6</sup> Ст. 61-2-4 (1) (9).

<sup>7</sup> Ст. 61-2-4 (1) (4) в связи со ст. 5:1:4.

Статья 41 ЗИКПБ предусматривает предельный срок содержания под стражей – 30 суток – который может быть продлен еще на 30 суток только один раз<sup>8</sup>. Такое содержание под стражей может быть оспорено в суде. Приказ о депортации должен быть выдан в 60-дневный срок. Содержание под стражей в целях исполнения приказа о депортации, однако, не предусматривает фиксированного срока и может продлеваться бесконечно.

Решение о содержании под стражей с целью депортации не подлежит обязательному судебному или административному пересмотру, что беспокоит УВКБ ООН и других защитников прав беженцев. При этом, однако, лицо, содержащееся под стражей, его законный представитель или родственники могут в любой момент подать заявление о временном освобождении из-под стражи (статья 54 ЗИКПБ). Еще одно средство защиты права – процедуры согласно Закону о доставлении в суд, принятому в 1948 году. По этому закону суд может издать распоряжение о временном освобождении содержащегося под стражей лица под присягу о явке по вызову (статья 10) или освободить такое лицо после допроса заинтересованных сторон (статья 16). Комитет ООН по правам человека высказал мнение, что вышеупомянутые процедуры неэффективны, ибо известных успешных результатов оспаривания решений по этому закону нет<sup>9</sup>. Лица, ищущие убежища, могут также возбуждать иски с целью отмены (или аннулирования) и (или) приостановки исполнения приказа о задержании и содержании под стражей, а также приказа о депортации (по которому лицо, ищущее убежища, может быть взято под стражу до момента депортации). Иски такого характера, однако, начали давать успешные результаты только в последние годы.

Задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в аэропортах, в «центрах предотвращения высадки» или «аэропортовых гостиницах», и в центре содержания под стражей (*shuoyo-ba*), который принадлежит Наритскому отделению Иммиграционного бюро, применяется регулярно<sup>10</sup>. Вызывает беспокойство то, что лица, ищущие убежища, которые содержатся под стражей в аэропорту, в частности, не имеющие необходимых документов, не имеют возможности получить юридические консультации или основные сведения о процедурах предоставления убежища. В результате есть неопределенность в отношении того, можно ли принудительно возвращать содержащихся под стражей лиц или не давать им возможности подать ходатайство о предоставлении убежища<sup>11</sup>. В 2003 году все просьбы УВКБ ООН о встрече с лицами, ищущими убежища, которые содержались под стражей в «центрах предотвращения высадки», властями были удовлетворены. В случаях, известных УВКБ ООН, лица, ищущие убежища, смогли связаться с местными НПО и УВКБ ООН. Министерство юстиции обязано обеспечивать бесплатный перевод собеседований, однако проекта по оказанию лицам, ищущим убежища, правовой помощи, который финансировался бы государством, нет. В ограниченном объеме правовая помощь оказывается через Японскую ассоциацию правовой помощи, которую частично финансирует УВКБ ООН.

## II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ

Поскольку задержание и содержание под стражей нелегальных иммигрантов (в том числе лиц, ищущих убежища, которые попадают в эту категорию) не обязательно, сотрудники японской иммиграционной службы имеют дискреционные полномочия решать, следует ли брать под стражу лиц, ищущих убежища, или нет. И в 2002-м, и в 2003 году в Японии наблюдалось падение числа задержаний по сравнению с цифрами за период после 11 сентября 2001 года, частично вследствие новой политики приостановки выдачи приказов о депортации до вынесения решений по ходатайству об убежище в первой инстанции или по апелляции, если данное лицо не представляет угрозы обществу. Это уменьшает число тех, кто подлежит задержанию и содержанию под стражей согласно ЗИКПБ, и является, до некоторой степени, возвращением к практике, которая существовала до 11 сентября 2001

<sup>8</sup> Ст. 41 ЗИКПБ ([www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-42.html](http://www.moj.go.jp/ENGLISH/IB/ib-42.html))

<sup>9</sup> UN Human Rights Committee, 1998 Observations to the periodic report from Japan – CCPR/C/79/Add.102 [*Комитет ООН по правам человека, Замечания к периодическому отчету Японии, 1998 г.*].

<sup>10</sup> В 2002 году организация «Международная амнистия» сообщила, что «в центре предотвращения высадки» в аэропорту Нарита ежедневно содержалось под стражей в среднем около 7 человек». Источник: Welcome to Japan? Amnesty International, ASA 22/002/2002 [*«Добро пожаловать в Японию?», «Международная амнистия»*].

<sup>11</sup> Авиакомпания частично несет юридическую ответственность за содержание под стражей в «аэропортовых гостиницах» и во время перевозки лиц, содержащихся под стражей, из одного пункта в другой, для чего они пользуются услугами частных служб безопасности. Источник: Welcome to Japan? Amnesty International, ASA 22/002/2002.

года. Фактически, однако, по законодательству, действующему до 2005 года, на свободе остаются только те находящиеся на территории страны заявители, которые подают ходатайство до задержания. Эта особенность японской системы достойна одобрения. С другой стороны, те, кто подал ходатайство о предоставлении убежища после задержания за незаконный въезд или незаконное пребывание, скорее всего, будут содержаться под стражей в течение всего срока процедуры определения статуса, если успешно не вмешаются УВКБ ООН или адвокаты.

Разлученные с семьей дети, ищущие убежища, в Японии не задерживаются и не содержатся под стражей, хотя «Международная амнистия» все же установила, что в 2000 году в аэропорту был задержан как минимум один такой ребенок<sup>12</sup>. (Согласно информации, которой располагает УВКБ ООН, в последнее время дел по разлученным с семьей детям, ищущим убежища, в Японии не было.) В большинстве случаев, если родители содержатся под стражей, дети размещаются в специализированных учреждениях для несовершеннолетних или же направляются в семейные приюты. Одна НПО, частично финансируемая УВКБ ООН, предоставляет социальные услуги родителям и детям, содержащимся в специализированных учреждениях. По сообщениям, частота посещений родителей детьми устанавливается по усмотрению руководителей этих учреждений<sup>13</sup>.

Жертвы пыток и лица, страдающие тяжелыми психическими или физическими расстройствами, как правило, по гуманитарным соображениям не освобождаются. Есть возможность представления с ходатайством об освобождении медицинских заключений, но требования о том, что эти факты должны учитываться, в законе нет. Однако на основании «Руководства о временном освобождении», изданного Иммиграционным бюро в 2001 году, состояние здоровья лица, содержащегося под стражей, является значимым фактором при принятии решения по запросу о временном освобождении. Один адвокат, специализирующийся на вопросах предоставления убежища, сообщил, что афганцы, ищущие убежища, содержались под стражей в Восточно-японском иммиграционном центре (Ушику) в течение нескольких (3–7) месяцев. При этом они имели целый ряд медицинских показаний, в том числе депрессию и посттравматический стресс, вследствие ранее перенесенных тягот в своей стране пребывания и бессрочного содержания под стражей в Японии, однако токийские суды все равно отказали им в освобождении. В 2002 году было несколько дел о нанесении себе увечий афганцами, ищущими убежища, которые содержались в Ушику. В 2002 и 2003 годах УВКБ ООН также выражало тревогу по поводу долгосрочного содержания под стражей мандатных беженцев, в том числе имеющих серьезные проблемы со здоровьем.

На практике, вследствие административных задержек и разного рода практических проблем, успешно оспорить приказ о содержании под стражей в гражданских судах практически невозможно, поэтому в большинстве случаев действия по оспариванию предпринимаются на этапе депортации. Например, значимой была апелляция по делу девяти афганцев, арестованных после сентября 2001 года по недоказанному подозрению в связях с террористами. 6 ноября 2001 года Токийский окружной суд принял историческое решение о приостановлении действия приказа о содержании под стражей пяти афганцев, которые были арестованы ранее. Хотя 19 декабря 2001 года Высокий суд отменил это решение, оно стало первой за тридцать лет победой в делах о приостановлении действия приказа о содержании под стражей лиц, ищущих убежища, в Японии<sup>14</sup>. К концу ноября 2001 года, однако, всем девяти афганцам было отказано в статусе беженца, и они были отправлены в центр содержания под стражей Ушику. После этого представлявшие их адвокаты нашли еще 14 афганских беженцев, многие из которых были задержаны в аэропорту и сразу же отправлены в этот центр. 1 марта 2002 года<sup>15</sup> Токийский окружной суд приостановил действие приказа о депортации семерых афганцев, ищущих убежища, в результате чего они были освобождены. К 16 апреля 2002 года остальным 16 афганцам, содержащимся в Ушику, было предоставлено временное освобождение. 11 июня 2002 года Высокий суд Токио подтвердил позицию Министерства юстиции о том, что семеро из этих афганцев нарушили иммиграционное законодательство посредством незаконного въезда, однако из-за огласки, которую получило это дело, они не были подвергнуты повторному задержанию. В деле о беженце из Мьянмы,

<sup>12</sup> Welcome to Japan? Amnesty International, ASA 22/002/2002.

<sup>13</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Токио.

<sup>14</sup> Аналогичный результат был достигнут еще в одном деле об афганцах, которое рассматривал Высокий суд Хиросимы. Другие дела о нескольких афганцах в центре содержания под стражей Ушику еще рассматриваются в окружном суде, и решение по ним ожидается в 2004 году.

<sup>15</sup> Токийский окружной суд, H13 (2001) (gyo-ku) No. 1-4, No.166, No.170, No.187.

который содержался под стражей несколько месяцев, а затем был признан беженцем, Токийский окружной суд вынес решение о компенсации ущерба от лишений, которые вышеупомянутое лицо перенесло во время содержания под стражей. Это решение, однако, было отменено Высоким судом<sup>16</sup>. Еще в одном деле, касательно вьетнамских беженцев, обжалование их бессрочного содержания под стражей было инициировано в Окружном суде г. Осаки в ноябре 2003 года, и решение еще не вынесено<sup>17</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Условия временного освобождения**

По действующему законодательству, как отмечалось выше, иммиграционные правила, регулирующие задержание и содержание под стражей, полностью независимы от процедур предоставления убежища. Согласно иммиграционному законодательству, лица, ищущие убежища, как и все остальные задержанные иммигранты, могут быть освобождены при условии соблюдения определенных условий, и, как и при выдаче первоначального приказа о содержании под стражей, решения по так называемому «временному освобождению» полностью дискреционные. Условия временного освобождения изложены в статье 54 ЗИКПБ и требуют, чтобы содержащееся под стражей лицо представило доказательства финансовой самообеспеченности (личного дохода или дохода спонсора), «учитывая обстоятельства, доказательства, представленные в подтверждение ходатайства», и внесение обеспечения.

Это положение нечетко определяет, когда именно содержащееся под стражей лицо, ищущее убежища, должно получать временное освобождение, т.е. «обстоятельства», которые должны приниматься во внимание в любой оценке, заявителю не сообщаются, и решения принимаются исключительно на дискреционной основе. Это вызывает беспокойство в отношении того, что альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры не будут надлежащим образом учтены в оценке. Исходя из информации, полученной УВКБ ООН, ряд лиц, ищущих убежища, содержится под стражей в течение всего срока процедуры предоставления убежища, несмотря на очевидно низкий риск побега, наличие альтернативного жилья, внесение залога и выполнение других требований по поручительству (см. ниже)<sup>18</sup>. На практике альтернативное жилье может быть предложено любым лицом, имеющим право на законное пребывание – т.е. физическим лицом или НПО. В принципе, ничто не мешает самому правительству выступать в роли спонсора и предлагать жилье для подтверждения ходатайства о временном освобождении. Обеспечить альтернативное жилье, однако, очень трудно. Это особенно касается беженцев по Уставу УВКБ ООН, которым по определению японское правительство не помогает.

Согласно существующим схемам приема, независимо от наличия у лиц, ищущих убежища, временного разрешения, они могут иметь доступ к помощи, предоставляемой Штабом по оказанию помощи беженцам, квазиправительственной организации, до завершения процедуры предоставления убежища в Иммиграционном бюро Министерства юстиции. Эта помощь включает финансовое пособие и в отдельных случаях жилье. Лицам, ищущим убежища, у которых есть временное разрешение, может быть при определенных условиях позволено работать, в зависимости от решения местного органа власти. Существуют ограничения на доступ к социальной помощи, в том числе к медицинской страховке, иностранцев, срок действия разрешения у которых менее одного года. По измененным положениям закона новое разрешение на временное проживание не будет рассматриваться японскими властями как форма правового статуса, которая позволила бы лицам, ищущим убежища, в определенных условиях работать, как это имеет место в настоящее время. Она, тем не менее, защитила бы их от задержания и содержания под стражей.

Государственная финансовая поддержка лицам, ищущим убежища, оказывается в течение четырех месяцев (хотя ее можно продлевать), тогда как средний срок получения первого решения по ходатайству – один год. После отклонения апелляции, поданной в Иммиграционное бюро,

<sup>16</sup> 14 января 2003 г. (Gyo-Ko), № 131, жалоба о выплате компенсации.

<sup>17</sup> Окружной суд Осаки, 2003(у), № 108-110, 20 ноября 2003 г.

<sup>18</sup> См. комментарии УВКБ ООН к поправкам к ЗИКПБ, 19 мая 2004 г., unhcr.or.jp.

государственная поддержка прекращается. Следовательно, лица, ищущие убежища, которые обращаются в суд, помощь не получают. В 2004 году, однако, избранным нуждающимся лицам, ищущим убежища, впервые было предоставлено бесплатное жилье (см. ниже). Поскольку программа предоставления жилья все еще находится на очень раннем этапе, трудно оценить, может ли она содействовать временному освобождению.

В 2003 году государственная помощь была оказана 108 лицам – то есть большинству тех, кто обратился за такой помощью, и приблизительно трети всех лиц, ищущих убежища, которые не содержались под стражей<sup>19</sup>. Кроме того, только те лица, ищущие убежища, которые подают ходатайство, находясь на территории страны после въезда в Японию по действительной визе, могут получить разрешение на работу в определенных условиях, в пределах срока действия их разрешения на пребывание и по требованию. Некоторые нуждающиеся лица, ищущие убежища, были поселены в благотворительных приютах, например, в приюте Японской евангелической лютеранской ассоциации (ЯЕЛА), где в 2002 году было размещено 10 бедствующих лиц, ищущих убежища, а в 2003 году – 15.

Когда за март–апрель 2002 года из центра содержания под стражей были по решению суда выпущены 23 афганца, получившие разрешения на временное освобождение, сразу же возникли трудности с их расселением. Тем не менее, церковные группы, например, «Католическая комиссия Японии для мигрантов, беженцев и переселенцев» (Я-КАРМ), сразу же предоставили для размещения этих афганцев церковные помещения и частные квартиры. Кроме того, отдельные адвокаты, активисты и НПО, например, «Японская ассоциация для беженцев» (ЯАБ) и «Международные социальные службы Японии» (МССЯ), скоординировав свои усилия, предоставили молодым людям, ищущим убежища, стипендии и, что очень важно, помощь в получении образования (по программе неполной средней школы) в Японии. Не имея никаких официальных обязанностей по надзору, эти группы, тем не менее, выступают в роли неофициальных кураторов дел в том смысле, что сопровождают лиц, ищущих убежища, на все встречи и обеспечивают удовлетворение их основных потребностей. Кроме того, полезным оказалось наличие небольшой устоявшейся афганской общины в префектуре Тиба. Другие сообщества беженцев, например, бирманских, китайских (Фалунгунь) и турецко-курдских, иногда помогают с залогом и жильем.

## **В. Регистрация, требование отмечаться, залог**

Все не содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, должны зарегистрироваться в муниципалитете по месту жительства и получить «регистрационную карточку иностранца». Лица, освобожденные из-под стражи (или подлежащие задержанию, но фактически не задержанные), носят при себе разрешение на временное освобождение<sup>20</sup> на условиях отмечания и внесения залога. Эти владельцы разрешений на временное освобождение подлежат повторному взятию под стражу, если их статус не продлен.

УВКБ ООН помогло добиться временного освобождения лиц, ищущих убежища, и мандатных беженцев на том основании, что соответствующее лицо будет поселено с поручителем. Жилье должно быть найдено у друзей или родственников либо, в некоторых случаях, с помощью неправительственной или религиозной организации (описание некоторых таких схем приведено выше). Министерство юстиции обычно устанавливало ряд условий для освобождения: личным поручителем должно выступать лицо, на законных основаниях проживающее в стране; необходимо внести залог; необходимо ежемесячно отмечаться. За рассмотрение ходатайств о временном освобождении отвечает Отдел правоприменения, а официальные полномочия на принятие решений по ходатайствам имеют директора центров задержания под стражей. Они могут учитывать такие факторы, как обоснованность ходатайства, финансовое положение или характер лица, ищущего убежища, медицинские показания или психологическое состояние (хотя, как отмечалось выше, последний фактор редко принимается в качестве основания для освобождения).

<sup>19</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Токио.

<sup>20</sup> Эти разрешения на временное освобождение не следует путать со «специальным разрешением на жительство» (СРЖ), которое является формой правового статуса.

Таким образом, временное освобождение ограничено одним назначенным районом – префектурой, которую лицо, ищущее убежища, выбирает для проживания. Для выезда за пределы назначенного района необходимо заранее получить разрешение Иммиграционного бюро. Большинство бывших задержанных должны ежемесячно отмечаться, а также уведомлять власти обо всех изменениях адреса в пределах назначенной префектуры.

Максимально возможный размер залога – 3 млн. иен (25–30 тыс. долларов США). Знаменитая японская писательница Каёко Икеда основала местный благотворительный фонд, чтобы собрать деньги для внесения залога за афганцев, ищущих убежища, после их задержания в 2001 году. Несмотря на свои ограниченные возможности, этот фонд со временем может превратиться в организацию, аналогичную «Залоговому кругу» в Великобритании (см. раздел по Великобритании).

Новый закон о поправках к ЗИКПБ, принятый в мае 2004 года, предусматривает новый временный статус для лиц, ищущих убежища, как указано выше. Исходя из маршрутов полетов лиц, прибывших в Японию в последнее время, право на это новое разрешение получают менее 20% лиц, ищущих убежища, если строго толковать термин «прибывший непосредственно»<sup>21</sup>.

### **С. Новые инициативы по жилью, финансируемому государством**

В декабре 2002 года Координационный комитет по делам беженцев Кабинета Министров Японии предложил гражданскому обществу провести презентации о координации альтернативных механизмов приема лиц, ищущих убежища. Долгосрочные предложения по преобразованию центра в Синагаве (который прежде использовался для размещения индокитайских беженцев) были неубедительными. Хотя этот центр уже был преобразован для подготовки по иностранным языкам и временного проживания лиц, признанных беженцами<sup>22</sup>, было принято решение о его закрытии в 2006 году. В конце 2003 года японское правительство вместо этого сделало выбор в пользу политики приема нуждающихся лиц, ищущих убежища, предполагающей прямую финансовую помощь и бесплатное проживание в арендованных квартирах под управлением местной НПО «Японская ассоциация для беженцев».

Нет никаких статистических или иных доказательств того, что в Японии существует проблема побегов лиц, ищущих убежища, до получения окончательных решений. Почти все они соблюдают процедуры, поскольку Япония – их «страна назначения», пока сохраняется хоть какая-то надежда на получение статуса (см. статистику в разделе «Выводы»). Поэтому новые механизмы приема бедствующих лиц, ищущих убежища, в том числе, хотелось бы надеяться, временно освобожденных, предназначены для эффективного удовлетворения их социально-экономических потребностей в независимой жизни, а не максимального ужесточения контроля над их местопребыванием или деятельностью в Японии.

## **IV. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Число тех, кто действительно освобожден из-под стражи, настолько мало, что нет смысла изучать показатели соблюдения ими процедур или неявки. По данным Министерства юстиции, есть около 20–25% «незадержанных» лиц, ищущих убежища, которые «злоупотребляют системой», в частности, скрываясь (Министерство юстиции классифицирует все случаи побегов, отзыва ходатайств, фальсификации личности, подачи нескольких ходатайств или репатриации до завершения процедуры как «злоупотребление системой убежища»). При этом, однако, статистика Министерства юстиции показывает, что в 2002 году 250 из 264 заявителей, оставшихся в стране, отмечались в органах власти на протяжении всего первого этапа процедуры<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Оценка УВКБ ООН на основании данных о прибывших, зарегистрированных его партнером по реализации «Японской ассоциацией для беженцев».

<sup>22</sup> На февраль 2004 года на добровольной основе в Синагаве проживало меньше десяти конвенционных беженцев в рамках шестимесячной программы подготовки по иностранным языкам.

<sup>23</sup> Министерство юстиции, таблица «Злоупотребление процедурами определения статуса беженца», октябрь 2003 г. Эти цифры не отражают соблюдение процедуры на этапе обжалования. В 2002 году, хотя 57 лиц (21,6%) были признаны

Уровень соблюдения процедур (95%) особенно высок, если учесть риск задержания в любой момент заявителей, срок действия визы которых истек. В 2001 году, аналогичным образом, доля лиц, ищущих убежища, которые скрылись на первом этапе процедуры, составила всего 4% от общего числа (370) заявителей.

Определенное число лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, скрывается также, получив из Иммиграционного бюро вызов для получения уведомления о депортации. В 2002 году это сделали 11 из 264 заявителей (4%), а в 2001 году 50 из 370 заявителей (13,5%) сбежали после получения отказа<sup>24</sup>. Частично это типичная проблема для необоснованных ходатайств, но, с другой стороны, это и отражение ряда серьезных недостатков японских процедур определения статуса, например, чрезмерно тяжелое бремя доказательства и отсутствие в этих процедурах уровня независимого пересмотра<sup>25</sup>. Поэтому процедурная реформа может быть единственным политическим решением проблемы несоблюдения процедур некоторыми представителями этой группы, которые считают, что получили несправедливый отказ и поэтому продолжают бояться принудительного возвращения.

## **В. Решают ли альтернативные меры другие государственные проблемы?**

Недостаточное социальное обеспечение некоторых лиц, ищущих убежища, и отказ в разрешении на работу всем лицам, ищущим убежища (в том числе, по действующему режиму, лицам, ищущим убежища, которые не имеют законного статуса, например, тем, у кого просрочена виза), как представляется, призваны служить, наряду с задержанием и содержанием под стражей, цели сдерживания. Санкции за незаконное трудоустройство включают лишение свободы на срок до трех лет (п. 2 ст. 73 ЗИКПБ). Верно, что более качественное социальное обеспечение и жилье могли бы устранить эту сдерживающую цель, но запрет на легальную работу все равно продолжал бы сдерживать большинство заявителей с необоснованными ходатайствами.

Хотя задержание и содержание под стражей афганцев, ищущих убежища, после событий сентября 2001 года было, скорее всего, обусловлено соображениями безопасности (в Японии есть американские базы, и она поддержала антитеррористическую кампанию США), это не указывалось в качестве законной причины выдачи приказов о задержании и содержании под стражей. В самом деле, большинство задержанных граждан Афганистана были хазарейцами – жертвами Талибана, и в конечном итоге власти признали, что никаких доказательств существования с их стороны угрозы безопасности нет. Таким образом, в Японии вновь возникла потребность в альтернативных мерах, которые соответствовали бы интересам национальной безопасности.

## **С. Экспортная ценность**

Японская практика оставления на свободе в обществе находящихся в стране лиц, ищущих убежища, которые подают ходатайство о предоставлении убежища заблаговременно, может послужить моделью для некоторых других стран. В определенном смысле протест японской общественности против необычного и ненужного задержания афганцев, ищущих убежища, в 2001 году, на который правительство откликнулось, стал положительным событием, которое, вместе с другими факторами, способствовало более широкой мобилизации движения за реформу иммиграционного законодательства.

В Японии альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры не обязательно привязаны к альтернативным схемам размещения. Министерство юстиции применяет другие критерии (здоровье, семейное положение и т.д.) на чисто дискреционной основе. Хотя реформа ЗИКПБ и распространение действия разрешений на временное проживание на более широкий круг лиц, ищущих

---

«злоупотребляющими системой», лишь 14 из них скрылись до получения отказа по ходатайствам. 28 из этих 57 вернулись в свою страну происхождения или иным способом покинули Японию. В 2001 году «злоупотребил системой» 91 человек (24,6%), но опять-таки только 14 из них сбежали во время процедуры. 17 вернулись в страны происхождения или иным способом покинули Японию. В 1999 и 2000 годах доля лиц, «злоупотребляющих системой», была ниже (соответственно 19,1% и 17,3%). Таким образом, в процентном отношении доля лиц, скрывшихся в Японии, составила по годам: 1999 – 2%, 2000 – 8%, 2001 – 4%, 2002 – 5%. См. годовую статистику Министерства юстиции за 2003 год.

<sup>24</sup> Министерство юстиции, таблица «Злоупотребление процедурами определения статуса беженца», октябрь 2003 г.

<sup>25</sup> Дополнительная информация приведена в речи г-жи Садако Огата на симпозиуме Японской федерации ассоциаций адвокатов в ноябре 2002 года и ее лекции на конференции LAWASIA 9 сентября 2003 года ([www.unhcr.org.jp](http://www.unhcr.org.jp)).

убежища, являются важными признаками прогресса, задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, которые не удовлетворяют определенным условиям, останется элементом политики приема в Японии. В частности, ходатайства о «временном освобождении» должны будут рассматриваться Министерством юстиции на основе прозрачных и объективных критериев.

До 2004 года «альтернативные» схемы размещения в церковных приютах действовали исключительно на специальной основе, давая ночлег очень ограниченному числу людей, выпущенных из-под стражи по временному разрешению. Эти механизмы не являются моделью достойной подражания практики, а скорее прагматическим решением в трудной ситуации. Тем не менее, они показали, как много можно сделать даже в той стране, где неправительственные организации не получают государственных средств для приема лиц, ищущих убежища, и оказания им правовой помощи. Первые эксперименты с государственной поддержкой бедствующих лиц, ищущих убежища, через местную неправительственную организацию, — положительный шаг. Хотя до настоящего времени эта программа не используется как альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера, изучение ее использования можно продолжать.

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

На основании Закона об ограничении иностранцев и Закона об иммиграции иностранец должен явиться к сотруднику службы регистрации в течение 90 дней с момента въезда в страну. Задержание и содержание лиц, ищущих убежища, и беженцев осуществляется на границах Кении, в частности, на границе с Эфиопией, и в аэропортах, а также в городских районах на основе названных законов, которые определяют, кто именно является запрещенным иммигрантом<sup>2</sup>. Незаконный въезд и незаконное пребывание являются нарушением, которое влечет за собой наказание в виде лишения свободы на срок от трех месяцев до одного года и может привести к депортации.

К аресту беженцев и (или) лиц, ищущих убежища, в Кении применяются те же правовые нормы, что и ко всем остальным лицам, в том числе и гражданам этой страны. Важно, что срок содержания под стражей в полиции без предъявления обвинения ограничен 24 часами, хотя, как в отношении граждан Кении, так и иностранцев, на практике этот предельный срок не всегда соблюдается.

После 1991 года, когда массовый приток беженцев из Сомали и Судана создал колоссальную нагрузку на существующие структуры и процедуры, Кения приняла политику помещения беженцев в лагеря, такие как в Какуме и Дадаабе<sup>3</sup>. Хотя эти лагеря не огорожены, они номинально полузакрыты: для проживания в лагере, и даже для выхода за его периметр требуется испросить разрешение (подробности см. ниже). Беженцы и лица, ищущие убежища, которые живут в Найроби в нарушение политики помещения в лагеря, могут быть подвергнуты аресту по обвинению в незаконном въезде / незаконном пребывании и (или) бродяжничестве. Арест может производиться в индивидуальном порядке (и в этом случае, как утверждают, освобождения часто добиваются с помощью взяток) или в массовом масштабе после «городских облав», вызванных внутренним политическим давлением.

Беженцы, прибывшие в Кению до 1991 года и признанные таковыми по Конвенции 1951 года, пользуются более широким кругом прав, в том числе свободой передвижения. Эти беженцы имеют законное право жить в городах<sup>4</sup>.

#### A. Политика «помещения в лагеря»

Хотя политика помещения в лагеря строится в широком смысле на Законе об ограничении иностранцев, согласно которому министр может налагать ограничения на свободу передвижения иностранцев, эту практику никогда официально не формулировали. Подразумевается, что она основана на двух определенных интересах кенийского правительства: (а) национальной безопасности, в связи с неподтвержденными, но часто упоминаемыми опасениями, что беженцы замешаны в незаконной деятельности; (б) общественного порядка, угроза которому может возникнуть, если большим количеством беженцев будет позволено собираться на рынках труда основных городов.

Оба лагеря – и Дадааб, и Какума – расположены в отдаленных, суровых, полусухих районах, близко к границе. Беженцы, как и местные жители этих районов, страдают от нападений бандитов – как здешних, так и из-за границы. Кроме того, беженцы часто говорят, что в эти лагеря проникают агенты из стран их происхождения. В такой среде вести какую-либо значимую экономическую деятельность невозможно.

Нынешнее правительство Кении выразило намерение переселить беженцев и предоставить им более широкие экономические возможности, смягчив, таким образом, политику помещения в лагеря.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Кения является стороной Конвенции 1951 года и Протокола к ней 1967 года, а также Конвенции ОАЕ 1969 года. Она не имеет, однако, внутреннего законодательства по вопросам предоставления убежища и на практике тяготеет к тому, чтобы возлагать решение вопросов беженцев на УВКБ ООН. Если будет принят предлагаемый закон о терроризме, то, вероятно, появятся дополнительные правовые основания для задержания и содержания под стражей беженцев и других иностранцев.

<sup>3</sup> На конец 2003 года в Кении, по оценкам, находилось 245 тысяч беженцев.

<sup>4</sup> По оценкам Департамента иммиграции, таких беженцев 12,5 тысяч.

Возможность переселения, однако, остается нереальной в свете сложного характера прав собственности на землю и ограниченного наличия продуктивных земель в Кении.

Несмотря на действие в Кении стандартов обращения, изложенных в Заключении Исполкома УВКБ ООН № 22 (XXXII) о реагировании на массовый приток, подавляющее большинство предполагаемых беженцев в стране не имеют доступа к стандартам обращения, предусмотренным Конвенцией 1951 года. Организация «Хьюман Райтс Уотч» сделала вывод о том, что беженцы в этих лагерях лишены свободы передвижения до такой степени, что их можно считать, согласно Руководству УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей, в котором место содержания под стражей определено как место, где свобода передвижения «существенно урезана», живущими в условиях как минимум «аналогичных» содержанию под стражей<sup>5</sup>.

В 2003 году кенийское правительство согласилось разрешить определенным беженцам и лицам, ищущим убежища, жить вне лагерей по требованию УВКБ ООН, а в некоторых случаях – и без него. УВКБ ООН потребовало такого разрешения для лиц с потребностью в защите, которую нельзя удовлетворить на уровне лагеря, для студентов, беженцев, направляющихся транзитом в страну переселения или возвращающихся на родину, а также беженцев, которые получают финансовую поддержку от неправительственных или других организаций.

Разрешение на выезд из лагерей предоставляется по нескольким причинам. Беженцы, которые поступили в учебное заведение, могут получить в Департаменте иммиграции «пропуск ученика», являющийся действительным документом для того, чтобы оставаться вне лагеря. «Разрешения на выезд» могут также удостоверить разрешение покидать пределы лагеря на короткие периоды – например, по медицинским или иным убедительным личным причинам – и на срок до одного года. Такое разрешение выдается и подписывается УВКБ ООН и подтверждается окружным чиновником. В 2002 году представительство УВКБ ООН в Какуме выдавало в среднем 500 разрешений в неделю на разные сроки.

Сотрудники полиции и иммиграционной службы обычно с готовностью соблюдают разрешения УВКБ ООН на выезд из лагерей или специальное свидетельство, выданное в Найроби<sup>6</sup>, но такое свидетельство не всегда может защитить его владельца от полицейского преследования. Это, однако, больше обусловлено недостатками в общем верховенстве права в Кении, нежели дискриминацией или устрашением беженцев<sup>7</sup>.

## **В. Задержание и содержание под стражей беженцев в городах**

Как следствие описанной выше ситуации, сотни беженцев и лиц, ищущих убежища, арестовываются в городских районах за незаконный въезд / незаконное пребывание или за бродяжничество. Вмешательство УВКБ ООН и неправительственных организаций в большинстве случаев приводит к освобождению. В остальных случаях беженцы обвиняются в иммиграционном нарушении, чаще всего в незаконном въезде, согласно Закону Кении об иммиграции, и приговариваются к наказанию.

Кроме того, тысячи беженцев игнорируют политику помещения в лагеря и живут в Найроби без разрешения или иного законного статуса, рискуя, таким образом, в любой момент быть арестованными.

---

<sup>5</sup> Беженцы в Кении, признанные таковыми как при отсутствии доказательств в пользу противного (т.е. суданские и сомалийские беженцы), так и в индивидуальном порядке, являются «пребывающими в стране на законных основаниях». Поэтому их помещение в лагеря может изучаться по статье 12 МПГПП и статьи 26 Конвенции 1951 года. «Хьюман Райтс Уотч» утверждает, что, хотя некоторые беженцы все же живут за пределами лагерей или входят в них и выходят из них без разрешения, они делают это, рискуя быть арестованными, и, возможно, депортированными. В проведенном «Хьюман Райтс Уотч» в 2002 году исследовании сделан вывод о том, что разрешение на выход из лагеря во многих случаях предоставляется на произвольной основе, что делает помещение в лагерь аналогичным произвольному задержанию. Источник: Hidden in Plain View: Refugees living without protection in Nairobi and Kampala, Human Rights Watch, November 2002 [*«Скрытое – простым языком: беженцы, живущие без защиты в Найроби и Кампале, «Хьюман Райтс Уотч», ноябрь 2002 г.»*].

<sup>6</sup> Кенийские власти не подтверждают документы, выданные УВКБ ООН беженцам, находящимся в Найроби.

<sup>7</sup> «Грэнспэрэнси Интернешнл», организация, которая ставит целью обуздание коррупции на международном и внутригосударственном уровнях, установила, что шестеро из десяти кенийцев, живущих в городах, платят взятки полиции, а если не платят – то подвергаются преследованиям или получают отказ в обслуживании. Источник: Hidden in Plain View: Refugees living without protection in Nairobi and Kampala, Human Rights Watch, November 2002, p. 43.

Их выезд из лагерей может иметь самые разные причины: потому что они не желают жить в суровых условиях лагерей и зависеть от недостаточной гуманитарной помощи; потому что многие из них живут на денежные переводы из-за границы, а финансовые учреждения находятся в Найроби; потому что они хотят спастись от неэффективной защиты, предусмотренной в лагерях, где имеет место плохое обращение с женщинами и детьми или, как утверждают некоторые беженцы, продолжается преследование со стороны лиц, которые вынудили их эмигрировать в Кению; или потому, что беженцы ошибочно считают, что физическая близость к офису УВКБ ООН и иностранным посольствам даст им лучшие шансы на переселение или эмиграцию на запад. Когда таких незарегистрированных беженцев арестовывают, УВКБ ООН труднее добиться их освобождения, хотя в конечном итоге эта задача, как правило, решается.

В мае и ноябре 2002 года за незаконный въезд и незаконное пребывание были арестованы тысячи иностранцев, в том числе беженцев, имевших разрешения на проживание в Найроби. В ответ УВКБ ООН создало специальную рабочую группу, которая посетила все центры содержания под стражей с целью выявить задержанных беженцев и лиц, ищущих убежища, и добиться их освобождения<sup>8</sup>. В 2003 году УВКБ ООН вмешалось приблизительно в 90 случаев задержания и содержания под стражей. Программа правовой помощи «Консорциум беженцев Кении» также играет ключевую роль в таких вмешательствах, стремясь обеспечить надлежащий пересмотр отдельных решений о задержании и содержании под стражей.

За 2002 год УВКБ ООН зарегистрировала 1075 случаев задержания в Найроби, в том числе 54 детей, хотя фактическое число таких задержанных может превышать эту цифру. Большинство задержанных лиц приехали из Эфиопии.

В мае–июне 2002 года после обнаружения факта несанкционированной посадки недалеко от Найроби самолета с гражданами Сомали около 800 человек были арестованы в ходе сплошных полицейских облав в Истлей Истейт, трущобах, населенных сомалийцами и эфиопами. УВКБ ООН направило Министерству внутренних дел письменный запрос о немедленном освобождении всех женщин и детей, а также всех имеющих документы беженцев. Остальные были обвинены в незаконном пребывании в Кении и неявке в органы власти в течение 90 дней после прибытия, как того требует Закон об ограничении иностранцев<sup>9</sup>.

28 ноября 2002 года, перед национальными выборами, полицейские облавы были проведены также в Кариобанги и Кавангваре, где собираются в основном конголезцы и суданцы, в результате чего аресту подверглось много беженцев. Хотя аресты не казались нацеленными на других иностранцев, которые были задержаны для того, чтобы не дать им возможность голосовать. После избрания нового правительства и до настоящего времени (ноябрь 2003 года) массовых арестов нелегальных мигрантов больше не было. Проблемы, сопровождающие произвольные полицейские аресты в городах отдельных беженцев, в том числе имеющих разрешения, конечно, остаются, но в общем ситуация улучшилась.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Усовершенствованная регистрация и совместная выдача разрешений**

В 2001 году кенийское правительство согласилось принять совместную ответственность за регистрацию и документирование лиц, ищущих убежища, и беженцев. Окружные чиновники стали участвовать в выдаче беженцам разрешений на выход за пределы лагерей. Программа регистрации и документирования, проведенная в Какуме при поддержке УВКБ ООН, привела к выдаче карточек беженцев приблизительно 20 тысячам человек. Аналогичная программа планировалась для Дадааба, однако ее не удалось реализовать. С учетом постепенного принятия на себя правительством обязанности по управлению беженцами предусмотрено, что в 2004 году в обоих лагерях и в Найроби будут созданы постоянные регистрационные структуры. Остается нерешенным, однако, вопрос совместной выдачи УВКБ ООН и кенийским правительством документов лицам, ищущим убежища, и беженцам в городах<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Облавы проводились также в сентябре 1998 года, октябре 2001 года и дважды – в феврале 2002 года.

<sup>9</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Найроби.

<sup>10</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Найроби.

## **В. Предлагаемые альтернативные меры**

В ноябре 2002 года «Хьюман Райтс Уотч»<sup>11</sup> предложила ряд рекомендаций по реформированию кенийской системы лагерей и содержания под стражей городских беженцев, в том числе:

- а) перечень из пяти групп лиц, которые, по мнению «Хьюман Райтс Уотч», должны иметь право на освобождение от помещения в лагерь, закрепленное в законе или нормативном акте<sup>12</sup>;
- б) стандартный порядок подачи беспристрастному ответственному лицу заявления на выдачу разрешения на выход из лагеря как для беженцев, признанных в индивидуальном порядке, так и для беженцев, признанных таковыми при отсутствии доказательств в пользу противного;
- с) создание временных пунктов приема вновь прибывших лиц, в том числе тех, кто покинул лагерь, с предоставлением им надежного приюта, по крайней мере на первые две недели их пребывания в Найроби;
- д) подготовка всех сотрудников полиции к работе по защите беженцев, в том числе включение этой тематики в учебную программу полицейской академии;
- е) подготовка всех судей для работы в сфере применения принципов и норм международного права по вопросам беженцев.

## **III. ВЫВОДЫ**

Выработанные за последнее десятилетие прагматичные механизмы, с помощью которых УВКБ ООН идентифицирует и документирует лиц, которых, по его мнению, следует освободить от помещения в лагерь, создают некоторую гибкость в политике помещения в лагерь. Поскольку выдача разрешений на выезд не помогает кенийскому правительству регулировать статус лиц в целях защиты национальной безопасности или общественного порядка, а альтернативное место жительства им не предоставляется, эта практика не является «альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой» в стандартном или строгом смысле слова. Тем не менее, данную систему можно было бы концептуально определить как «альтернативную», если считать лагерь, как предлагает «Хьюман Райтс Уотч», местами де-факто содержания под стражей. Это позволяет кенийскому правительству признать, что не каждого отдельного беженца нужно помещать в лагерь с целью поддержания общественного порядка и безопасности. Если же лагерь не классифицировать как места де-факто содержания под стражей, то выдачу разрешений на выезд можно назвать как минимум «альтернативной помещению в лагерь мерой», которая устраняет ограничения права отдельных беженцев на свободу передвижения.

Долгосрочные «разрешения на выезд», выданные тем, кому нужно жить вне лагерей, могут рассматриваться как «альтернативная помещению в лагерь мера», доступная тем, у кого есть потребности в защите или другие потребности, которые не могут быть удовлетворены на уровне лагеря, хотя эта альтернатива во многих случаях не гарантирует доступа к более безопасным и более качественным условиям жизни в кенийских городах<sup>13</sup>.

Продолжение этой альтернативной политики требует, однако, большего уважения к верховенству права, особенно признания и соблюдения «разрешений на выезд». Этого можно добиться, в частности, путем обучения полиции проверке действительности документов; проведения реформы полиции и судов; повышения профессиональной квалификации судей в области прав беженцев; рассылки по полицейским участкам информации относительно прав беженцев и условий задержания (содержания под стражей); финансирования программ правовой помощи для обеспечения освобождения беженцев, обвиненных в незаконном пребывании. Создание признанного совместного документа,

<sup>11</sup> См. Hidden in Plain View: Refugees living without protection in Nairobi and Kampala, Human Rights Watch, November 2002, pp.6-8.

<sup>12</sup> Это следующие пять групп: лица с серьезными проблемами безопасности в лагерях; лица, нуждающиеся в медицинском уходе, доступном только в городских центрах; лица, которые живут в лагере для беженцев слишком долго, например, три года и более, и для которых альтернативные перманентные решения в обозримом будущем выглядят маловероятными; лица, нуждающиеся в образовании, которое не может быть предоставлено в лагерях; лица, члены семьи которых законно проживают вне лагерей.

<sup>13</sup> См. Hidden in Plain View: Refugees living without protection in Nairobi and Kampala, Human Rights Watch, November 2002, pp.28-42.

удостоверяющего, что его предъявителю разрешено проживать за пределами лагерей, станет наиболее важной защитной мерой для таких беженцев.

#### **А. Экспортная ценность**

Положение беженцев в кенийских городах, – которые живут с постоянным риском ареста и содержания под стражей из-за вымогательств со стороны полиции, – аналогично положению беженцев в большом количестве других государств, как то: Египта, Гвинеи, Пакистана, Ирана и других. Готовность кенийского правительства начать в 2003 году утверждение выданных УВКБ ООН разрешений на выезд и воздерживаться от проведения в городах облав на беженцев с такими разрешениями или без них демонстрирует постепенный отход от негибкой политики помещения в лагерь. Такие изменения являются положительными шагами и показывают, что такие меры можно предпринимать без нарушения общественного порядка или увеличения угрозы для национальной безопасности и что их можно применять в других государствах, где большие группы беженцев длительное время содержатся в полузакрытых лагерях.

**I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

В январе 2002 года в существенных поправках, внесенных в Закон Литвы о беженцах, были конкретизированы основания, на которых может быть применен приказ о задержании и содержании под стражей и, в тех же рамках, менее ограничительные, альтернативные меры. Эти поправки включали требование о рассмотрении судами в каждом отдельном случае, перед вынесением решения о задержании, достаточности альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, что является важным фактором защиты от возможности произвольного задержания. Суды, рассматривающие необходимость приказа о задержании, могут вместо этого назначить альтернативную меру.

Кроме того, статья 12 Закона о беженцах дополнена правительственным постановлением от 29 января 2001 года, которое закладывает процедуры и стандарты обращения для содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища, и мигрантов и, в то же время, для тех, кто проживает в коллективных центрах без содержания под стражей (см. ниже).

Закон о беженцах требует от суда в течение 48 часов санкционировать полицейский приказ о задержании, вынесенный на любом из следующих оснований:

- 1) с целью предотвращения несанкционированного въезда иностранца в страну;
- 2) когда предпринимаются действия в отношении депортации иностранца;
- 3) для установления личности иностранца или причин, по которым иностранец воспользовался поддельными документами, удостоверяющими личность, или уничтожил документы, удостоверяющие личность;
- 4) с целью предотвращения распространения инфекционного заболевания; или
- 5) на других основаниях, предусмотренных законами Литовской Республики.

Гарантируется независимый регулярный пересмотр решений. Обращение в суд для пересмотра приказа о задержании и содержании под стражей в случае, если основания для содержания под стражей перестали существовать, является обязанностью Центра регистрации иностранцев (ЦРИ) (т.е. места содержания под стражей). Решения о подтверждении или продлении срока действия приказов о задержании и содержании под стражей, принятые окружным судом, могут обжаловаться в Высшем административном суде<sup>2</sup>.

Законодательные поправки ограничивают общий срок содержания под стражей двенадцатью месяцами, чего должно хватить для полного завершения процедуры предоставления убежища. Финансируемая государством правовая помощь оказывается через «Проект Красного Креста по правовой помощи беженцам и лицам, ищущим убежища»<sup>3</sup>. Когда суд изучает вопрос задержания и содержания под стражей несовершеннолетнего, не сопровождаемого родителями или законными представителями, интересы ребенка должен представлять назначенный опекун, и должен учитываться Закон Литовской Республики о защите прав ребенка.

Процессуальные гарантии, однако, не предусмотрены для заявителей, решивших претендовать на дополнительную форму защиты или гуманитарный статус, а не на статус беженца по Конвенции 1951 года (в Литве это две разные процедуры). Лица, претендующие на гуманитарный статус, подпадают под действие общих положений Закона об иностранцах, который допускает задержание и содержание под стражей в случае незаконного въезда и (или) для установления личности. Проект нового Закона об иностранцах, который по состоянию на март 2004 года еще обсуждался литовским парламентом, предусматривает устранение такого неординарного отношения<sup>4</sup>.

Еще один пробел в правовых гарантиях для содержащихся под стражей касается лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. Если ходатайство о предоставлении убежища отклонено,

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Пункт 3 статьи 12 Закона о беженцах, дополненного статьей IX-704, 15.01.2002, «Новости», 2002, № 13-466 (6 февраля 2002 г.)

<sup>3</sup> Беседа с Литовским Красным Крестом, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>4</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Литве.

заявителя берут под стражу. На практике это может означать только отмену разрешения на выход из Пабрадского ЦРИ (см. ниже). Ни в новом Законе о беженцах, ни в любом другом законодательном акте Литвы не предусмотрена возможность освобождения по разрешению на временное проживание тех, кого в обозримом будущем практически невозможно депортировать. Литовское правительство во многих случаях не имеет финансовых и институциональных возможностей для возвращения человека в его страну происхождения, в результате чего некоторые лица, получившие отказ в предоставлении убежища, содержатся под стражей без ограничения срока.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

В 2001 году Литва приняла 256 претендентов на получение убежища. Из них пятеро были взяты под стражу<sup>5</sup>. Однако после ноября 2001 года несколько афганцев, ищущих убежища, были задержаны по причинам национальной безопасности, связанным с терроризмом. Красный Крест при поддержке УВКБ ООН попросил об их освобождении, призвав к скорейшему установлению их личностей и начале пересмотра их дела в суде. В апреле 2002 года Департамент миграции установил их личности, а ЦРИ рекомендовал освободить их в региональный суд. Суд, однако, продлил срок действия приказа о содержании под стражей ввиду все еще существующих соображений безопасности, и упомянутые афганцы были освобождены только по истечении максимального срока содержания под стражей (12 месяцев), в конце 2002 года.

## **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **А. Общая законодательная база применения альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер**

В статье 12 Закона о беженцах (с изменениями, внесенными в 2002 году) прямо указан перечень альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, которые могут назначаться судом, в том числе требование регулярно отмечаться, освобождение в неправительственную организацию, освобождение к гражданину Литвы или иностранцу, на законных основаниях проживающему в Литве, который является родственником лица, ищущего убежища, или передача разлученного с семьей ребенка под опеку социальных служб<sup>6</sup>. Суды должны рассматривать применимость таких альтернативных мер на основании личных характеристик заявителя, в том числе его уязвимости, степени опасности, которую он представляет для общества, вероятности сотрудничества с его стороны в выяснении причины уничтожения им документов либо использования поддельных или испорченных документов, а также обоснованности его ходатайства о предоставлении убежища.

Если условия таких альтернативных мер не соблюдаются, Департамент миграции может вновь обратиться в суд и потребовать взятия данного лица под стражу.

Принимая решение о применении альтернативной меры, суд обязан установить предельный срок ее применения, не превышающий 12 месяцев.

Те же самые защитные меры, которые действуют в случае издания приказа о задержании и содержании под стражей (см. выше в разделе I), применяются и для назначения альтернативной меры. Таким образом, суд должен в течение 48 часов подтвердить альтернативную меру, назначенную Департаментом миграции. Лицо, ищущее убежища, должно быть немедленно уведомлено о решении о применении меры на понятном ему языке, а также должно получить письменную копию такого решения. Для этого слушания должна быть предоставлена правовая помощь<sup>7</sup>. Кроме того, решение окружного суда касательно назначения альтернативной меры может быть обжаловано в Высшем административном суде непосредственно либо через Центр регистрации иностранцев, где оно подлежит изучению коллегией в составе трех судей. Суд может не только подтвердить или отменить назначение

<sup>5</sup> ECRE Country Report, 2001 [Доклад Европейского совета по делам беженцев и изгнанников (ЕСБИ) о Литве за 2001 год].

<sup>6</sup> Пункт 1 статьи 12 Закона о беженцах, дополненного статьей IX-704, 15.01.2002, «Новости», 2002, № 13-466 (6 февраля 2002 г.).

<sup>7</sup> Пункт 2 статьи 12 Закона о беженцах, дополненного статьей IX-704, 15.01.2002, «Новости», 2002, № 13-466 (6 февраля 2002 г.).

альтернативной меры, но и изменить характер назначения на другую альтернативную меру или даже распорядиться об освобождении безо всяких ограничений свободы передвижения<sup>8</sup>.

## **В. Требование отмечаться и проживание по назначенному адресу**

В Литве для лиц, ищущих убежища, которые не проживают в коллективном центре размещения, может устанавливаться требование периодически отмечаться в территориальной полиции и постоянно информировать полицию о своем местонахождении. Статистических данных о числе лиц, ищущих убежища в Литве, которые живут в таком режиме, и о процентной части тех, кто его соблюдает, нет.

## **С. Пабрадский центр регистрации иностранцев**

В Пабрадском ЦРИ проживают как задержанные, так и «незадержанные» лица, ищущие убежища. Странно, что это – одновременно место содержания под стражей и место реализации альтернативных содержанию под стражей мер. Правительственные нормативные акты предусматривают, что лица, ищущие убежища, могут содержаться в этом центре на основании решения суда, тогда как лица, просто «размещенные» там, направляются Департаментом миграции. Хотя в нормативных актах конкретно не упомянуты различные режимы, применимые к разным категориям проживающих в центре, они все-таки ссылаются на ограничения свободы передвижения. В частности, лица, содержащиеся в центре под стражей, могут выходить из центра только в сопровождении сотрудника центра<sup>9</sup>. В нормативных актах конкретно затронут вопрос дисциплинарных мер, которые могут применяться за нарушение внутреннего распорядка центра. В отличие от этого лица, ищущие убежища, которые не содержатся в центре под стражей, с февраля 2001 года могут покидать центр на срок до 72 часов, уведомив об этом руководство центра<sup>10</sup>. Такая частичная свобода передвижения лиц в общем соблюдалась на протяжении всего 2002 года, за исключением ноября, когда срок разрешения на выход был ограничен несколькими неделями по соображениям охраны здоровья населения.

Что касается обеспечения жильем, то содержащиеся под стражей нелегальные мигранты размещаются отдельно от содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища; последние размещаются отдельно от не содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища; мужчины и женщины размещаются отдельно; несовершеннолетние без сопровождения размещаются отдельно от взрослых.

В статье 13 Закона о беженцах указано, что те лица, ищущие убежища, которые проходят ускоренную процедуру, должны размещаться в Пабрадском ЦРИ, а те, чьи ходатайства рассматриваются в обычном порядке, – в Центре приема беженцев (см. ниже)<sup>11</sup>. Разлученный с семьей ребенок, ищущий убежища, также должен размещаться в открытом Центре приема беженцев, если назначенный опекун ребенка не примет иного решения.

Иностранцам, на законных основаниях въехавшим на территорию Литвы, и иностранцам, законно находящимся на территории Литвы, в том числе лицам, ищущим убежища, может быть разрешено самим выбирать место жительства. Такое лицо, ищущее убежища, может также решить, если оно сильно нуждается, проживать в коммунальном Пабрадском ЦРИ на условиях «открытого режима», установленного для лиц, не содержащихся под стражей, в который оно будет переведено после карантина.

Лица, претендующие на гуманитарный статус, иногда на основаниях, очень похожих на основания для статуса по Конвенции 1951 года, также размещаются в Пабрадском ЦРИ, но они живут по тому же режиму, что и остальные мигранты. В некоторых случаях власти соглашались перевести их в отделение, где живут другие лица, ищущие убежища.

<sup>8</sup> Пункт 3 статьи 12 Закона о беженцах, дополненного статьей IX-704, 15.01.2002, «Новости», 2002, № 13-466 (6 февраля 2002 г.)

<sup>9</sup> Указ № 103 от 29 января 2001 г. «Об утверждении порядка и условий временного размещения иностранцев в Центре регистрации иностранцев», Вильнюс.

<sup>10</sup> Указ № 103 от 29 января 2001 г. «Об утверждении порядка и условий временного размещения иностранцев в Центре регистрации иностранцев», Вильнюс.

<sup>11</sup> Статья 13 Закона о беженцах, дополненного статьей IX-704, 15.01.2002, «Новости», 2002, № 13-466 (6 февраля 2002 г.).

Среди прав проживающих, установленных правительственными нормативными актами, — возможность пользоваться гарантированной государством правовой помощью и услугами переводчика, для того чтобы потребовать встречи с представителем УВКБ ООН, а для детей — возможность посещать школу. Жертвам пыток, насилия или изнасилования, а также другим уязвимым лицам предоставляется специальная психологическая помощь.

#### **Д. Рукльский центр приема**

С момента принятия первого закона об убежище в Литве работает полностью открытый центр приема лиц, ищущих убежища.

#### **Е. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Дети могут задерживаться и содержаться под стражей только в исключительных обстоятельствах<sup>12</sup>. За 1999-2000 гг. в Литву прибыли одиннадцать разлученных с семьей детей, ищущих убежища, которым был назначен опекун, представлявший их в суде в отношении всех решений о содержании их под стражей и размещении. Такие дети могут направляться в Рукльский центр приема или в другое независимое жилье.

### **IV. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Статистических данных конкретно об уровнях несоблюдения процедур убежища и (или) неявки лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, в отношении которых выдан приказ о депортации, нет. Отсутствует статистика о количестве лиц, которым были назначены альтернативные меры, а также о том, насколько такие меры помогли обеспечить соблюдение процедур и явку.

Из 546 ходатайств, рассматриваемых или принятых в 2002 году, 55 (около 10%) были «прекращены». В 2003 году из 406 таких дел были прекращены 165 (около 40%). Этот показатель включает не только дела скрывшихся лиц, ищущих убежища, но и тех, кто добровольно выехал из страны; среди последних были, например, тринадцать афганцев, дела которых были прекращены в 2003 году<sup>13</sup>. В любом случае эти цифры соответствуют верхнему пределу числа скрывшихся лиц, и для традиционной страны транзита это относительно низкие величины. Следовательно, альтернативные меры, применяемые в Литве, должны до некоторой степени считаться эффективными с точки зрения обеспечения соблюдения процедур.

Точные статистические данные о количестве лиц, получивших отказ в предоставлении убежища и скрывшихся, отсутствуют. Обычно, однако, у этих лиц есть несколько дней для того, чтобы скрыться до утверждения приказа о задержании судом, поэтому уровень неявки на этом этапе высок.

#### **В. Экономическая эффективность**

До настоящего времени затраты на строительство и содержание жилья для лиц, ищущих убежища, в Пабрадском ЦРИ (около 1 млн. долларов США, включая расходы на депортацию) и Рукльского центра приема (годовой бюджет — около 450 тыс. долларов США) покрывались за счет международного финансирования. Для этих международных доноров улучшение условий приема и защиты в Литве с тем, чтобы беженцы могли делать выбор в пользу убежища в этой стране, является экономически более эффективным и комплексным решением, чем препятствование их транзитному передвижению посредством задержания и содержания под стражей. Высокая степень целенаправленности приказов о задержании в Литве гарантирует, что под стражу берутся только те лица, для которых необходим круглосуточный надзор, благодаря чему затраты не увеличиваются.

---

<sup>12</sup> Статья 12 Закона о беженцах.

<sup>13</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Литве.

### **С. Экспортная ценность**

Литовское законодательство – заметная модель в этой сфере, объединяющая широкий спектр альтернативных мер и приказов о полном задержании и содержании под стражей в единый континуум. То значительное количество средств правовой защиты, которые применяются в системах альтернативных мер, является справедливым признанием того факта, что они предполагают ограничения основного права человека на свободное передвижение, которые должны поэтому быть необходимыми и строго соразмерными предусмотренной цели и оцениваться в индивидуальном порядке. Имеющаяся статистическая информация также показывает, что эта система работает на устранение опасений правительства касательно соблюдения процедур, по крайней мере до вынесения окончательных отрицательных решений. Данный конкретный случай показывает, что можно сделать, имея достаточное международное финансирование, если количество претендентов на убежище небольшое.

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Задержание и содержание под стражей применяется в аэропорту Люксембурга к тем лицам, ищущим убежища, у которых нет действительных документов, либо для осуществления передачи по Дублинской конвенции. Приказы о содержании под стражей выдаются сроком на один месяц с возможностью продления максимум до трех месяцев. Предусмотрен независимый, автоматический и периодический пересмотр, и содержащиеся под стражей лица получают правовую помощь. Если суды сталкиваются с делами лиц, ищущих убежища, которые содержатся в пенитенциарных учреждениях, они распоряжаются об освобождении. По сообщению правительства Люксембурга (январь 2002 г.), семьи не берутся под стражу никогда<sup>2</sup>.

Содержание под стражей как лиц, незаконно въехавших в Люксембург, так и лиц, в отношении которых выдан приказ о депортации, в том числе лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, и лиц, ожидающих высылки в другую страну-сторону Дублинской конвенции, обеспечивается в разных местах, например, в Шрассигском центре содержания под стражей.

### II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ

#### A. Требование отмечаться

Все лица, ищущие убежища в Люксембурге, должны ежемесячно являться в Министерство юстиции для продления документов, удостоверяющих личность / разрешений на убежище. Эти документы необходимы для получения ежемесячной финансовой помощи и фактически означают обязанность отмечаться.

#### B. Сдача документов, удостоверяющих личность, или проездных документов

Для предотвращения дальнейшего транзита все лица, ищущие убежища, у которых есть документы, удостоверяющие личность, или проездные документы, должны сдать их в Министерство юстиции, где они будут находиться до окончания процедуры.

#### C. Открытые центры

После регистрации в Бюро приема беженцев Министерства юстиции лица, ищущие убежища, направляются в *Commissariat du Gouvernement aux étrangers (CGE)* (Правительственный комиссариат по делам иностранцев (ПКИ)), где с ними проводит собеседование социальный работник, оценивающий их потребности в жилье, основных видах поддержки и медицинской помощи. По прибытию одиноким мужчинам может в экстренном порядке предоставляться место в приютах для бездомных, в том числе в приемном приюте города Люксембург или ночном приюте организации «Каритас», тогда как семьи обычно размещаются в общежитиях, в том числе в общежитиях для молодежи. Такое жилье, если у лиц, ищущих убежища, нет собственных финансовых средств, в экстренном порядке предоставляется бесплатно.

Лицам, ищущим убежища, у которых нет живущих в Люксембурге членов семьи, затем предоставляется жилье в одном из центров приема ПКИ или в одном из центров, курируемых различными НПО, такими как «Каритас» или Красный Крест. Всего в Люксембурге около 40 центров. Двенадцатью общежитиями, находящимися в государственной собственности, ведает ПКИ. ПКИ также управляет семью арендованными общежитиями. Остальные общежития – это приюты или гостиницы, которые управляются в частном порядке или неправительственными организациями. Кроме того, есть *pensions de famille* (семейные пансионы), общежития и кемпинги. В некоторых очень редких случаях заявители могут найти частное жилье, аренду которого оплачивает ПКИ.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Информация получена через региональное представительство УВКБ в Брюсселе.

В общей сложности в этих центрах проживают 2000– 2500 человек, в том числе около 1500 – получивших отказ. Интересно отметить, что в этих центрах живут не только лица, ищущие убежища, но и беженцы, лица, получившие отказ в предоставлении убежища, и лица, статус которых урегулирован.

Центры – открытые. Проживание в центрах приема обеспечивается на временной основе, и срок его не может превышать двух лет. В некоторых случаях может быть предоставлено продление еще на два года. В исключительных случаях, по серьезным причинам этот срок может быть продлен и далее. На практике, однако, эти предельные сроки не применяются.

В последние годы люксембургские НПО постоянно критикуют переполненность некоторых центров, недостаточное внимание, уделяемое проблеме смешанной структуры контингента центров, ухудшение состояния зданий, расположение некоторых центров в изолированных районах, отсутствие структурированного управления центрами и контроля над ними. В 2003 году ситуация, как представляется, еще более обострилась, поскольку число новых лиц, ищущих убежища, возросло (каждый месяц прибывают около 200 таких лиц), а местные власти оказывают растущее сопротивление открытию новых центров для их размещения. Кроме того, Министерство по делам семьи обязали закрыть некоторые центры и пункты размещения из-за ухудшения их состояния. По информации властей, все лица, ищущие убежища, в настоящее время размещены, но имеющиеся площади уже полностью заняты<sup>3</sup>.

В 2004 году между Красным Крестом и властями была достигнута договоренность о создании *centre de premier accueil* (более крупного центра для первичного приема и ориентации всех лиц, ищущих убежища, до распределения их в пункты проживания по линии ПКИ) на 150 мест. Сообщается также, что власти рассматривают вопрос увеличения вместимости упомянутых выше центров.

### III. ВЫВОДЫ

На основании полученных в результате наблюдений доказательств относительно интенсивности побегов лиц, ищущих убежища<sup>4</sup>, система приема в Люксембурге представляется довольно эффективной в предотвращении вторичного перемещения в пределах Европы и содействия соблюдению процедур. При этом, однако, отсутствие национальной статистики не дает возможности сделать точные выводы. Поскольку соблюдение лицами, получившими отказ в предоставлении убежища, приказов о высылке до последних лет в Люксембурге не представляло проблему, в этой области данных тоже нет – например, о том, сколько из лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, которые были размещены ПКИ в открытых центрах, остаются доступными для высылки. Следует заметить, что до 2003 года количество прибывающих иммигрантов не создавало никакой особой нагрузки для люксембургской системы. Теперь, когда нагрузка возрастает, она вызывает ряд других вопросов относительно условий приема, которые не позволяют считать систему размещения ПКИ образцом «передовой практики», несмотря на ее действенность в обеспечении соблюдения процедур без применения задержания и содержания под стражей.

---

<sup>3</sup> Информация получена через региональное представительство УВКБ в Брюсселе.

<sup>4</sup> Беседа с представителями отделения «Каритас» в Люксембурге, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

Непал не подписал Конвенцию 1951 года и не принял ни одного национального закона касательно лиц, ищущих убежища, и беженцев. УВКБ ООН в индивидуальном порядке осуществляет определение статуса лиц разного гражданства, ищущих убежища в городах, а Правительство Его Величества Короля Непала при участии УВКБ ООН как наблюдателя проводит индивидуальный отсев бутанцев, ищущих убежища. Через своего партнера по реализации УВКБ ООН также проводит собеседование со вновь прибывшими тибетцами (т.е. с теми, кто въехал в Непал после 31 декабря 1989 года) с целью установления причин их побега и объявления их попадающими в сферу своей компетенции. Вновь прибывшим тибетцам, однако, не разрешается оставаться в Непале, а позволяется только безопасно проехать через страну транзитом.

По Закону Непала об иммиграции<sup>2</sup> лица, ищущие убежища, и беженцы (кроме тибетцев, которые прибыли до 31 декабря 1989 года и которые поэтому получили статус беженца от правительства Непала, а также бутанских беженцев) подлежат взятию под стражу как нелегальные иммигранты. Вновь прибывшие тибетцы подлежат аресту и содержанию под стражей, особенно вблизи северной границы с Китаем. До мая 2003 года вновь прибывшие тибетцы доставлялись в Департамент иммиграции в Катманду, который на свое усмотрение может взимать визовые сборы и штрафы за незаконный въезд. В случае использования поддельного проездного документа Департамент иммиграции должен передать дело в суд; вынесенный приговор может предусматривать не только уплату визовых сборов и штрафов за незаконный въезд и пребывание в Непале (на основе расчетов, проведенных Департаментом иммиграции), но и тюремное заключение. Сборы и штрафы применяются также к лицам, ищущим убежища в городах. Если такое лицо не в состоянии заплатить требуемую сумму, оно должно компенсировать ее пребыванием в тюрьме из расчета 25 рупий за день.

Лицам, содержащимся под стражей, систематическая правовая помощь в Непале не предоставляется, однако они могут попросить суд назначить им адвоката на безвозмездной основе. Бесплатную правовую помощь, в том числе некоторым лицам, ищущим убежища, и беженцам, оказывает также одна местная НПО. УВКБ ООН предоставляется доступ ко всем содержащимся под стражей беженцам и лицам, ищущим убежища.

Те беженцы и лица, ищущие убежища, против которых выдвинуто уголовное обвинение, также могут содержаться под стражей. На 31 декабря 2003 года по уголовным обвинениям в Восточном Непале, Западном Непале и Катманду содержались под стражей 33 бутанских беженца и один мандатный беженец УВКБ ООН.

### **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Освобождение под уход и надзор УВКБ ООН**

После уплаты всех штрафов лицо, ищущее убежища, освобождается под уход и надзор (иногда говорят «на попечение») УВКБ ООН. УВКБ ООН дает письмо, подтверждающее принятие освобожденного лица от непальских властей. Если данное лицо признается мандатным беженцем и нуждается в переселении, то УВКБ ООН запрашивает разрешение на выезд, которое предусматривает освобождение от визовых сборов и штрафов за незаконное пребывание за весь срок процедуры.

С середины 2003 года и после депортации в мае 2003 года тибетцев вновь прибывшие тибетцы освобождаются из-под стражи прямо в полиции после вмешательства УВКБ ООН, без необходимости прохождения через Департамент иммиграции и, следовательно, без уплаты штрафов и визовых сборов. Если вновь прибывших тибетцев перехватывает полиция или вооруженные силы в отдаленном районе, где действует фаза безопасности ООН (что не позволяет персоналу УВКБ ООН сразу же поехать туда), УВКБ ООН просит местные власти разрешить представителям своего партнера по реализации,

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Закон об иммиграции 1992 года, раздел 9.

Тибетское бюро социального обеспечения, поехать в указанный район, освободить и принять этих тибетцев, после чего сопроводить их в Центр приема тибетских беженцев вблизи Свайамбуната в предместьях Катманду. Хотя это не официальное «попечение», данная схема фактически функционирует. Центром управляет Тибетское бюро социального обеспечения при финансировании УВКБ ООН. Там производится рассмотрение дел тибетцев для обеспечения их последующего переезда в третью страну. В этой системе УВКБ ООН рассматривается как «альтернативный» инспектор, предотвращающий длительное содержание под стражей лиц, ищущих убежища, которые незаконно находятся на территории страны.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Экспортная ценность**

Роль УВКБ ООН как посредника в смягчении воздействия содержания под стражей и других санкций, применяемых к беженцам, в этой ситуации совершенно уникальна, но в то же время похожа на роль УВКБ ООН в Мексике. Успех таких механизмов в некотором смысле зависит от их прагматичного, специального характера и продолжения сотрудничества органов государственной власти с УВКБ ООН.

## НИДЕРЛАНДЫ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

#### A. Иностранцы, которым отказано во въезде в Нидерланды

Статья 6 Закона об иностранцах 2000<sup>2</sup> года конкретно направлена на тех иностранцев, которым отказано в доступе на территорию Нидерландов после прибытия их самолетом или по морю на границу Шенгенской зоны (т.е. в аэропорт Слипхол и морские порты Роттердам и Амстердам). Такие лица обязаны покинуть Нидерланды, и могут быть задержаны на границе до тех пор, пока их нельзя будет вновь посадить на самолет или корабль.

#### B. Лица, ищущие убежища, зарегистрированные во внутренних центрах рассмотрения ходатайств

Лица, ищущие убежища и зарегистрированные во внутренних центрах рассмотрения ходатайств (ЦХ), могут получить указание, на основании статьи 55 Закона об иностранцах 2000 года, оставаться в распоряжении голландских органов власти и, при необходимости, быть доступными для прохождения ускоренной процедуры. На практике это означает, что их передвижение постоянно ограничивается максимум на пять дней. (Они должны покинуть центр рассмотрения ходатайств через 48 «часов рассмотрения» с момента начала собеседования по поводу убежища, но часы с 22.00 до 8.00 «часами рассмотрения» не считаются.) Если ходатайство можно оценить и отклонить не позднее чем через 48 «часов рассмотрения», оно будет рассматриваться в ЦХ по ускоренной процедуре.

В 2001 году Национальный омбудсмен потребовал большей открытости в работе ЦХ, так как посчитал данную ситуацию аналогичной содержанию под стражей, но без достаточных мер правовой защиты. Правительство не склонно было удовлетворить это требование. Однако Гаагский апелляционный суд в своем решении от 31 октября 2002<sup>3</sup> года постановил, что ограничения передвижения во время ускоренной процедуры во внутренних центрах рассмотрения ходатайств составляют «содержание под стражей» в значении статьи 5 ЕКПЧ, тогда как никакой правовой основы для этого в статье 55 Закона о беженцах 2000 года нет. В качестве первого отклика на это решение Министр иммиграции и интеграции в ноябре 2002 года объявил, что ходатайство отныне не будет отклоняться только лишь по той причине, что лицо, ищущее убежища, покинуло центр рассмотрения ходатайств во время ускоренной процедуры<sup>4</sup>. По состоянию на март 2004 года Министерство юстиции работает над несколькими общими корректировками ускоренной процедуры<sup>5</sup>, но характер этих корректировок и срок их введения пока остаются неизвестными.

#### C. Лица, получившие отказ в предоставлении убежища

После отказа в удовлетворении ходатайства о предоставлении убежища в определенных обстоятельствах может также применяться административное задержание и содержание под стражей<sup>6</sup>. Цель административного задержания и содержания под стражей – обеспечить депортацию лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. Как правило, однако, такая мера не предписывается, кроме случаев, когда истек 28-дневный срок, в течение которого должна была быть осуществлена депортация, и депортируемое лицо осталось в стране нелегально. Раньше этого срока решение о задержании не принимается, если только конкретные факты не дают основания полагать, что данное лицо, ищущее убежища, попытается избежать высылки.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Вступил в силу 1 апреля 2001 года.

<sup>3</sup> De Vereniging asieladvocaten en-juristen Nederland (VAJN) & Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) v. De Staat Der Nederlanden (Ministerie van Justitie) - Gerechtshof 's - Gravenhage (Гаагский апелляционный суд), дело № 00/68 KG.

<sup>4</sup> Пресс-релиз Министерства юстиции, в котором цитируются слова г-на Навийна, от 4 ноября 2002 г.: [www.justitie.nl/english/english/press/press\\_releases/archive/archive\\_2002/ac\\_procedures\\_remains\\_intact.asp](http://www.justitie.nl/english/english/press/press_releases/archive/archive_2002/ac_procedures_remains_intact.asp).

<sup>5</sup> Информация получена в отделении УВКБ ООН в Нидерландах.

<sup>6</sup> Статьи 57–59 Закона об иностранцах 2000 г.

В первый раз окружной суд рассматривает законность такого административного задержания и содержания под стражей через десять дней, а затем через каждые 28 дней<sup>7</sup>. На слушаниях лицо, содержащемуся под стражей, обычно помогает адвокат. В Закон об иностранцах 2000 года, вероятно, будут внесены поправки, согласно которым первая судебная проверка будет проводиться в течение 42 дней, а автоматического пересмотра не будет. Адвокат содержащегося под стражей лица, однако, может представить дело своего клиента в суд в любое время.

С тех пор, как новый Закон об иностранцах 2000 года в апреле 2001 года вступил в силу, существует также возможность задержания и содержания под стражей лица, получившего отказ в предоставлении убежища, у которого есть проездные документы или которое получит проездные документы в установленный срок. Такое лицо может содержаться под стражей максимум четыре недели. 27 июня 2003 года Министерство открыло центр высылки вблизи аэропорта в Роттердаме. Второй центр был открыт в марте 2004 года рядом с аэропортом Скипхол. Эти центры будут использоваться для содержания под стражей незаконных иммигрантов, в том числе детей, которых можно быстро депортировать.

Согласно голландскому законодательству, содержание под стражей должно прекращаться через шесть месяцев, если только у властей нет достаточных оснований для продления этого срока. В зависимости от конкретных обстоятельств может быть обоснован больший или меньший максимальный срок<sup>8</sup>. В 2002 году Министерство юстиции сообщило, что 483 лица, получивших отказ в предоставлении убежища, были освобождены из-под стражи, потому что их невозможно было вернуть в страну происхождения из-за отсутствия документов<sup>9</sup>.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Требование отмечаться для лиц, получивших отказ в предоставлении убежища**

Статья 57 Закона об иностранцах 2000 года предусматривает, что от лица, ищущего убежища, могут потребовать отмечаться два раза в день после принятия отрицательного решения по его ходатайству. Результатом этого требования является довольно жесткое ограничение передвижения.

### **B. Открытые центры**

Помимо ЦХ, другие центры приема лиц, ищущих убежища, являются полностью открытыми, за исключением того, что передвижение может быть ограничено муниципалитетом, в котором расположен центр содержания под стражей, до вынесения первого решения<sup>10</sup>.

Если ходатайство не рассмотрено по ускоренной процедуре, то лицо, ищущее убежища, забирается из ЦХ и направляется в один из центров приема и расследования (ЦП), которыми ведаёт Центральное агентство по приему лиц, ищущих убежища (ЦАБ)<sup>11</sup>. Люди могут свободно заходить в эти центры приема и выходить из них, но все равно они должны отмечаться в полиции, обычно раз в неделю.

Затем лицо, ищущее убежища, переводится в Центр для лиц, ищущих убежища (ЦЛУ), подведомственный Министерству юстиции. Если все ЦЛУ заполнены, то лица, ищущие убежища, могут размещаться в других местах (например, в гостиницах или пансионатах), но все равно должны регулярно отмечаться в ближайшем ЦЛУ<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Поступали жалобы на то, что некоторые лица, получившие отказ в предоставлении убежища, незаконно содержатся под стражей в аэропорту Роттердама дольше, чем предусмотренный законом максимальный срок, без судебного пересмотра. 'Labour questions refugee detention,' *Expatika News*, 17 November 2003 [*«Содержание под стражей беженцев под вопросом»*, *Expatika News*, 17 ноября 2003 г.].

<sup>8</sup> Информация получена от УВКБ ООН.

<sup>9</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>10</sup> Статья 55 Закона об иностранцах 2000 г.

<sup>11</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>12</sup> Информация взята с веб-сайта Голландского совета по делам беженцев (VluchtelingenWerk):

[www.vluchtelingenwerk.nl/en/sections](http://www.vluchtelingenwerk.nl/en/sections)

Среднее количество проживающих в ЦЛУ – 335 человек, а общая вместимость центров приема и размещения (ЦП и ЦЛУ) – 62289 мест<sup>13</sup>. Проживающие должны регулярно отмечаться в администрации центров, испрашивать разрешение на любую отлучку. Если проживающее лицо отсутствует более трех суток, то оно лишается места, а его ходатайство о предоставлении убежища считается недействительным. В этом случае о лице сообщается в Департамент иммиграции и натурализации (ДИН) и полицию как о скрывшемся<sup>14</sup>. Разрешение на проживание в другом центре, а не в назначенном, дается только в том случае, если лицо, ищущее убежища, имеет близких родственников (супругу /супруга, родителей или детей) в другом центре.

Вообще говоря, лицам, ищущим убежища, позволяется покидать центры и переезжать к родственникам через шесть месяцев, при условии, что они уже прошли собеседование по поводу убежища<sup>15</sup>. Такая схема называется «механизмом самопомощи». Если лицо, ищущее убежища, не живет в ЦХ, от него могут потребовать являться в полицию по делам иностранцев в ближайший ЦХ каждый день или, по меньшей мере, раз в неделю, чтобы получать финансовое пособие.

На практике многие голландские муниципалитеты выступили против этого «механизма самопомощи», который они считают «неконтролируемым». Поэтому с июня 2002 года лицам, ищущим убежища, уже не разрешается выезжать из центров приема. Небольшое количество новых лиц, ищущих убежища, означает, что эти центры далеко не заполнены. 7571 лицу, ищущему убежища, разрешено продолжать пользоваться «механизмами самопомощи», поскольку им было разрешено это делать до июня 2002 года<sup>16</sup>.

### **С. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

С ноября 2002 года прием несовершеннолетних без сопровождения, ищущих убежища, организован по двум основаниям: (а) «интеграционной альтернативе» для тех, кому выдано разрешение на жительство, и (б) «альтернативе возвращения» для детей старше 15 лет, которые получили отрицательное решение в первой инстанции. Цель последней – подготовить этих несовершеннолетних к возвращению домой, когда они получат окончательное отрицательное решение или, если разрешение на временное проживание выдано им только по причине их «несопровождаемого» статуса и отсутствия возможности возвращения в страну происхождения до достижения ими восемнадцатилетнего возраста<sup>17</sup>.

С ноября 2002 года разлученные с семьей дети, получившие отказ в первой инстанции, принимаются в городке в Фухте, в бывших армейских казармах, где есть места для 360 детей (270 мальчиков и 90 девочек). В феврале 2003 года был открыт второй городок, в Деелене, который может принять до 180 детей. Оба городка представляют собой закрытые центры со строгим режимом. За детьми установлен строгий надзор, и они заняты с раннего утра до позднего вечера во избежание любых возможностей внешних контактов, которые могли бы содействовать интеграции, хотя и разрешено, на жестких условиях, выходить из этих городков. Кроме того, детей интенсивно готовят к возвращению. Если они выражают готовность исполнить это решение, возвращение может, как правило, быть организовано за 4–6 недель путем сотрудничества между ДИН, Международной организацией миграции, Службой по делам иностранцев и организациями, занимающимися вопросами беженцев. Некоторые дети, однако, отказываются участвовать в этой деятельности и сбегают.

Вопреки мнению парламентской комиссии по юстиции голландские неправительственные организации, занимающиеся вопросами беженцев, подвергли режимы в вышеупомянутых городках серьезной критике. В апреле 2003 года несколько таких организаций обратились в суд, оспаривая само

<sup>13</sup> Цифра по состоянию на 1 сентября 2003 г. Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>14</sup> UNHCR, Overview of the Netherlands' Asylum System, February 2003 [*УНИИЯ, «Обзор системы убежища в Нидерландах», февраль 2003 г.*].

<sup>15</sup> УВКБ ООН, «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», июль 2000 г., стр. 88.

<sup>16</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>17</sup> Разлученные с семьей дети, которым дан отказ в предоставлении убежища, получают отзывное разрешение на жительство на трехлетний срок, в течение которого Министерство юстиции изучает, что лучше всего с ними делать; если же в этот период несовершеннолетнему исполняется 18 лет, разрешение аннулируется. Источник: The Lawyers Committee for Human Rights, Review of States, Procedures and Practices relating to Detention of Asylum seekers, September 2002, Final Report, p.75

существование таких центров и утверждая, что они не имеют правовой основы. Хотя суд в Гааге отверг заявление о незаконности деятельности центров, он все же решил, среди прочего, что должна быть создана независимая комиссия по рассмотрению жалоб. Кроме того, судьи решили, что необходимо внести коррективы в режимы городков, чтобы у детей было больше времени по вечерам и выходным. К детям, которые еще не исчерпали все возможности обжалования в ходе процедуры, должен применяться менее строгий режим.

После оценки в ноябре 2003 года этих проектов Министр иммиграции и интеграции решил закрыть городок в Деелене, оставив, однако, городок в Фухте открытым еще на год.

Официальная попечительская организация для разлученных с семьей детей, НИДОС, выполняет параллельный мелкомасштабный пилотный проект по размещению детей в семьях (3–4 ребенка в каждой семье) и сравнит его результаты с результатами вышеупомянутого проекта<sup>18</sup>.

#### **D. Предложения по ориентированным на возвращение центрам для взрослых**

В середине февраля 2003 года из голландского правительства просочилась информация о новой политике открытия ориентированных на возвращение центров для взрослых, получивших отрицательное решение в первой инстанции. Тем пятнадцати процентам, которые впоследствии выигрывают свои дела по апелляции и добиваются разрешения остаться в Нидерландах, пришлось бы просто согласиться с этими ориентированными на возвращение условиями. В Нидерландах уже был такой центр (Тер Апель), но его закрыли по причинам общей неэффективности и высоких затрат.

Голландский совет по делам беженцев (VluchtelingenWerk) и другие критики этой политики, ставшей достоянием гласности, задают вопрос: зачем правительству пытаться вновь открывать центры, которые уже доказали свою неэффективность?<sup>19</sup> Они предлагают, как более конструктивную альтернативную меру, процедуру возвращения, которая не направлена на принудительное возвращение в нестабильные страны и которая предусматривает краткосрочные финансовые стимулы для того, чтобы вновь начать жизнь в местах, где экономика подорвана<sup>20</sup>. Они считают, что следует делать больший акцент на странах, которые отказываются от сотрудничества, а не на лицах, получивших отказ в предоставлении убежища<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Беседа с отделом политики Голландского совета по делам беженцев (VluchtelingenWerk), 15 октября 2003 г.

<sup>19</sup> Беседа с отделом политики Голландского совета по делам беженцев (VluchtelingenWerk), 15 октября 2003 г.

<sup>20</sup> Известно, что в 2002 году из Нидерландов добровольно выехали 1537 лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, причем не только в страны происхождения, но и в третьи страны (США, Канада), как правило, с помощью Международной организации миграции (МОМ). Лица определенного гражданства – боснийцы, косовары, афганцы и иракцы – получают пособие на реинтеграцию, если возвращаются домой. В 1997–1998 гг. проводилась пилотная программа возвращения, которую финансировали Министерство по сотрудничеству в сфере развития и Министерство юстиции и которая была сосредоточена на возвращении в Эфиопию и Анголу. Идея состояла в том, что лицо, возвратившееся на родину, может попросить о финансировании проекта, пользу от которого получит и та местная община, в которую оно возвратился. В Анголе программу не смогли начать из-за возобновления гражданской войны. Программа в Эфиопии не была признана успешной, потому что возвратились только 14 лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. С тех пор такие программы не инициировались. В ноябре 2003 года Министр иммиграции и интеграции представил Второй палате Парламента доклад под названием «Записка о возвращении: меры по более эффективному проведению политики возвращения». Эта работа была направлена на уменьшение количества незаконных иммигрантов, проживающих в Нидерландах. В январе 2004 года Министр объявил о дополнительных мерах, которые должны были ускорить возвращение около 26000 человек в страны происхождения за три последующих года: сначала должны предлагаться авиабилеты и финансовая помощь, а в случае отказа от таких стимулов эти лица должны переводиться на восемь недель в «центр выезда». Если же рекомендации, данные в центре, окажутся убедительными, необходимо прибегать к «отрицательному стимулу» в виде содержания под стражей (на срок до предусмотренных законом максимальных шести месяцев) с целью обеспечения сотрудничества этих лиц в процессе переоформления документов и принудительной депортации. Из этих 26000 человек, как сообщает УВКБ ООН, только 3000 на данный момент исчерпали все возможности процедуры предоставления убежища, а апелляции остальных рассматриваются, поэтому их нельзя классифицировать как «лиц, получивших отказ в предоставлении убежища».

<sup>21</sup> Беседа с отделом политики Голландского совета по делам беженцев (VluchtelingenWerk), 15 октября 2003 г.

### III. ВЫВОДЫ

#### А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?

Сравнительной статистики, по которой можно было бы измерить эффективность различных голландских «альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер», нет – например, показатели неявки и несоблюдения процедур у тех, кто живет в открытых центрах, отличаются от соответствующих показателей лиц, живущих с обязанностью отмечаться. Есть надежда, что параллельные пилотные проекты, касающиеся разлученных с семьей детей, дадут какие-то данные, но необходимы дополнительные исследования.

Оказание всей материальной помощи лицам, получившим отказ в предоставлении убежища, прекращается через 28 дней после получения окончательного отрицательного решения по завершению всей процедуры<sup>22</sup>. Эта мера имеет целью подтолкнуть их к возвращению. Только после выселения из центра приема определенные уязвимые лица (например, слишком больные физически для того, чтобы переезжать, и лица из стран, на депортацию в которые действует мораторий) могут обжаловать это решение о прекращении помощи. Многие на этом этапе не беспокоятся, а просто живут на улицах, делая все от них зависящее. Голландский совет по делам беженцев сообщает, что лица, получившие отказ в предоставлении убежища, обычно исчезают непосредственно перед истечением 28 дней, потому что не хотят испытать унижения полицейским выселением<sup>23</sup>, но ясно, однако, что около 75–80% лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, отраженные в правительственной статистике в силу этого отказа как «высланные», на самом деле могут нелегально оставаться в стране.

Муниципалитеты жалуются на наличие в стране большого количества лиц, получивших отказ в предоставлении убежища и существующих без какой-либо формы поддержки, с нелегальным присутствием и бедственным положением которых они сталкиваются<sup>24</sup>. Полиция по делам иностранцев, наоборот, заявляет, что практически не сталкивается с лицами, получившими отказ в предоставлении убежища, которые находятся на нелегальном положении, и утверждает, что проблемы нет и что эта политика эффективна в стимулировании людей к выезду из страны<sup>25</sup>. В 2002 году Центральное бюро статистики (ЦБС) провело исследование по данному вопросу и сделало вывод, что в Нидерландах незаконно остаются минимум 11000 и максимум 41000 лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, из Афганистана, Ирака, Ирана, Сомали и бывшей Югославии<sup>26</sup>. Эти выводы вызвали политическую дискуссию о том, считать ли незаконное присутствие уголовным преступлением. Положительное решение позволило бы, таким образом, применять уголовное преследование и задержание на фиксированный срок вместо иммиграционного задержания со всеми его ограничениями и защитными мерами<sup>27</sup>.

#### В. Экономическая эффективность

Место в открытом центре приема обходится в среднем в 13 тыс. евро на человека в год. Правительство намеревается снизить эту сумму до 11 тыс. евро<sup>28</sup>. Эквивалентных цифр стоимости фактического содержания под стражей в центрах рассмотрения ходатайств (ЦХ) нет, но некоторые политики продолжают считать, что сдерживающий эффект ускоренной процедуры окупает эти затраты.

<sup>22</sup> Лица, ищущие убежища, которые получили отказ в ускоренной процедуре, получают приказ покинуть страну немедленно, и им не дается 28 дней, с сохранением помощи, для организации возвращения; статья 62(3)(с) Закона об иностранцах 2000 г.

<sup>23</sup> Беседа с отделом политики Голландского совета по делам беженцев (VluchtelingenWerk), 15 октября 2003 г.

<sup>24</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>25</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>26</sup> Отчет ЦБС, 13 марта 2002 г.

<sup>27</sup> Информация получена от департамента политики Голландского совета по делам беженцев, 13 ноября 2003 г.

<sup>28</sup> Цифры предоставлены Голландским советом по делам беженцев (VluchtelingenWerk), ноябрь 2003 г.

## НОВАЯ ЗЕЛАНДИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

До сентября 2001 года в Новой Зеландии задерживалось только около 5% претендентов на убежище. Раздел 128 Закона об иммиграции 1987 года позволяет Иммиграционной службе Новой Зеландии (NZIS, ИСНЗ) или полиции производить задержание на границе (на практике – в аэропорту) при наличии «достаточных оснований считать», что прибывшее без разрешения лицо представляет реальную опасность для национальной безопасности или общественного порядка, например, потому что лицо, ищущее убежища, совершило серьезное преступление (преступления), причастно к терроризму или криминальным организациям либо может быть вовлечено в деятельность таких групп. Закон предусматривает также задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, среди прочих мигрантов, вплоть до высылки.

В декабре 2001 года была издана «Рабочая инструкция»<sup>2</sup> для сотрудников ИСНЗ, согласно которой необходимо задерживать и содержать под стражей гораздо более широкую группу лиц, как в Оклендской центральной тюрьме предварительного заключения, так и под «обязательство проживать в Мангерском центре размещения» (см. ниже раздел об альтернативных мерах). Оба варианта предполагали освобождение на определенных условиях или освобождение без ограничений<sup>3</sup>.

По вышеупомянутой инструкции задерживалось и содержалось под стражей 94 процента претендентов на получение убежища. Впоследствии Высокий суд (второй по уровню в иерархии) признал это неправомерным. В своем решении от 27 июня 2002 года он постановил, что такое задержание и содержание под стражей нарушает п. 2 статьи 31 Конвенции 1951 года, которая требует, среди прочего, чтобы степень ограничения свободы передвижения была не больше необходимой. Дж. Барагванат постановил, что «необходимый» в данном контексте означает минимальное ограничение, необходимое для того, чтобы Отделение по вопросам статуса беженцев выносило свои определения, чтобы избежать реального риска уголовных преступлений или реального риска побега. Он решил также, что заявители имеют право обращаться за залогом<sup>4</sup>.

После этого решения в июне 2002 года был принят Переходный закон об организованной преступности, которым были внесены поправки в Закон об иммиграции, в частности, появилась возможность подавать в окружной суд ходатайства об условном освобождении до вынесения решений по ходатайствам о предоставлении убежища. Была также введена возможность освобождения под залог и предусмотрены следующие («альтернативные») условия, налагаемые на освобождение: (а) дата или пункт окончания срока содержания под стражей; (б) место, где освобожденное лицо должно отмечаться; (в) предписанное место жительства; (г) требование отмечаться в полиции или ИСНЗ; (д) обязательная явка на собеседования по вопросу определения статуса беженца. Любое нарушение условий позволило бы полиции произвести арест без ордера, а судья окружного суда пересмотрел бы решение об освобождении. ИСНЗ также может в любое время обратиться к судье окружного суда на предмет отмены решения об освобождении.

16 апреля 2003 года правительство успешно обжаловало решение Дж. Барагваната<sup>5</sup>. Сегодня действует пересмотренная «Рабочая инструкция»<sup>6</sup>. В ней есть очень много пунктов для того, чтобы рекомендовать ее. Во-первых, там четко установлен ее преобладающий принцип: «если свобода передвижения лиц, просящих предоставить статус беженца на границе, вообще подлежит ограничению,

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> «Рабочая инструкция» отдела пограничных расследований ИСНЗ, изданная 19 декабря 2001 года (сейчас отменена).

<sup>3</sup> Освобожденные лица, ищущие убежища, получают помощь, но не имеют права работать.

<sup>4</sup> Refugee Council of NZ v Attorney General High Court Auckland M1881-AS01, 27 June 2002, Baragwanath J. and interim decision of 31 May 2002, Baragwanath J. [Совет по делам беженцев Новой Зеландии против Генерального прокурора, Высокий суд Окленда, M1881-AS01, 27 июня 2002 г., Дж. Барагванат, и промежуточное решение от 31 мая 2002 г., Дж. Барагванат.]

<sup>5</sup> См. Refugee Council and Ors v Attorney General, Court of Appeal, 16 April 2003 [Совет по делам беженцев и Орс против Генерального прокурора, Апелляционный суд, 16 апреля 2003 г.].

<sup>6</sup> «Рабочая инструкция: осуществление дискреционных полномочий по Закону об иммиграции 1987 года в ответ на обращение лиц (в момент прибытия и впоследствии) о предоставлении статуса беженцев на границе», издана ИСНЗ 10 декабря 2003 года и опубликована в «Рабочем руководстве ИСНЗ».

то ее следует ограничивать в минимальной степени и на минимально возможный срок»<sup>7</sup>. В свете этого принципа «во всех случаях решение о содержании под стражей в пенитенциарном учреждении вместо применения меньшей степени ограничения свободы передвижения лица, претендующего на статус беженца, рассматривается только после того, как исключены все прочие альтернативные меры»<sup>8</sup>. Делая акцент на принципе «необходимости», твердо базирующемся на международных правовых актах в области прав человека, инструкция устанавливает четырехуровневую иерархию принятия решений, начиная с рассмотрения вопроса о том, можно ли освободить содержащееся под стражей лицо в общество без всяких ограничений<sup>9</sup>.

Список факторов, которыми можно руководствоваться при принятии решения о необходимости содержания под стражей или другого ограничения свободы передвижения, приведен в приложении В к «Рабочей инструкции». Они вводятся, среди прочего, напоминанием, что «заранее установленного мнения о том, что лицо, просящее убежища, которое не имеет действительных проездных документов или документы которого уничтожены, должно считаться представляющим большую опасность... Критическим фактором... является существование намерения ввести в заблуждение власти государства, в котором данное лицо хочет попросить убежища»<sup>10</sup>. Этот список факторов слишком подробный для того, чтобы привести его здесь целиком, но, по сути, он основан на установлении степени, в которой лицо представляет опасность с точки зрения национальной безопасности или нарушения общественного порядка, риск побега или совершения уголовного преступления<sup>11</sup>.

Вопрос о том, осуществляются ли действия, в том числе подача ходатайства о предоставлении убежища, «добросовестно», — главный момент инструкции ИСНЗ. Ответ на этот вопрос может определяться и временем подачи ходатайства. В приложении А говорится, что отклонение ходатайства о предоставлении убежища «может иметь влияние на пересмотр необходимости сохранения ограничений на свободу передвижения заявителя»<sup>12</sup>.

Один необычный и спорный момент в приложении В к «Рабочей инструкции» — утверждение о том, что незаконное прибытие в составе группы, предполагающее участие контрабандистов, может быть весомым фактором в пользу содержания под стражей или иного ограничения свободы передвижения. Хотя в приложении говорится о том, что «мигранты, доставленные контрабандистами, не должны... автоматически подвергаться задержанию и содержанию под стражей», недоказанная презумпция того, что лицо, доставленное контрабандой, представляет более серьезную опасность для государственной безопасности и общественного порядка<sup>13</sup>, может иногда подрывать принцип индивидуальной оценки, который во всех прочих отношениях установлен твердо.

Дополнительные принципы, касающиеся детей, изложены в разделе 4. Здесь указано, что «любое ограничение свободы передвижения ребенка без сопровождения или подростка младше 18 лет должно применяться только после вмешательства Департамента услуг для детей, молодежи и семьи (ДДМС)...»<sup>14</sup>. Приложение В требует также «особо учитывать» отношение к другим уязвимым группам, в том числе к женщинам (особенно к беременным женщинам и несовершеннолетним девушкам), пожилым людям, инвалидам и жертвам пыток или травм<sup>15</sup>. Рекомендуются считать этих лиц, кто особенно склонен соблюдать процедуры в случае освобождения в общество без ограничений.

В Новой Зеландии предусмотрены относительно строгие меры защиты для пересмотра решений о взятии под стражу. «Рабочая инструкция» требует, чтобы сотрудник иммиграционной службы

---

<sup>7</sup> Раздел 1.2.

<sup>8</sup> Раздел 2.1.

<sup>9</sup> Раздел 3.3.

<sup>10</sup> Приложение В, ч. 1.

<sup>11</sup> Из этих оснований предотвращение «побега» — единственное, которое само по себе не упомянуто в международном праве или Руководстве УВКБ ООН как законное основание для задержания и содержания под стражей лица, ищущего убежища, однако, как показано в настоящем исследовании, его часто считают косвенно, но тесно связанным с другими основаниями (главным образом, обеспечением присутствия для высылки), поэтому во многих странах оно является ключевой целью политики задержания и содержания под стражей.

<sup>12</sup> Приложение А, ч. 1.5.

<sup>13</sup> Раздел 3.2.

<sup>14</sup> Раздел 4.2.

<sup>15</sup> Приложение В, ч. 2.

пересмотрел основания, оправдывающие содержание под стражей, «как можно быстрее после появления новых доказательств или информации о заявителе либо самое позднее через 14 дней после задержания»<sup>16</sup>. Через 48 часов проводится судебный пересмотр необходимости содержания под стражей, а по истечении 28 дней решение о продлении срока содержания под стражей пересматривается судом каждые семь дней. В инструкции четко сказано, что изменение обстоятельств, в том числе «простое течение времени», потребует периодического пересмотра решения о задержании и содержании под стражей<sup>17</sup>. При этом, однако, максимальный срок содержания под стражей в Новой Зеландии не установлен.

Решение о содержании под стражей или о применении альтернативных мер, как уже упоминалось, обычно принимается в аэропорту. Сотрудники отдела пограничных расследований ИСНЗ проводят собеседование, причем лицо, ищущее убежища, может опровергнуть любое первоначальное мнение, выраженное ИСНЗ, о том, что задержание и содержание под стражей необходимо. Уведомляется отдел ИСНЗ, который занимается беженцами, а если данное лицо необходимо взять под стражу, то и УВКБ ООН (по факсу). Лица, ищущие убежища, уведомляются о своем праве на контакт с УВКБ ООН и на услуги назначенного юридического консультанта.

В соответствии с «Рабочей инструкцией» не только решение о задержании и содержании под стражей, но и все решения о применении альтернативных мер или решения о безусловном освобождении подлежат периодическому пересмотру в свете изменяющихся обстоятельств, влияющих на статус лица, ищущего убежища (см. ниже альтернативную меру 2)<sup>18</sup>.

#### **А. Мангерский центр размещения**

Подавляющее большинство лиц, ищущих убежища, задержанных из-за отсутствия документов, удостоверяющих личность (85% лиц технически «задерживаются» в первый год), живут в Мангерском центре размещения вблизи Окленда. Тюрьма предварительного заключения, в противоположность этому, используется, как правило, лишь в исключительных случаях.

В Мангерском центре размещения проживают лица, классифицированные по Закону об иммиграции как «содержащиеся под стражей». Центром управляет ИСНЗ с помощью НПО, таких как «Услуги для беженцев и мигрантов» (УБМ). Несмотря на то, что центр находится в бывших военных казармах, по мнению УВКБ ООН, там предусмотрены многочисленные меры защиты прав проживающих и обеспечены прекрасные условия. Лицам, ищущим убежища, по прибытию выдается информационный справочник, чтобы они знали и понимали свои права и обязанности. В центре установлены электронные ворота, но на практике они используются, главным образом, для предотвращения попадания в него посторонних.

Если содержащиеся под стражей / проживающие лица хотят в течение дня выйти из центра, они должны испросить разрешение у руководства. На практике в таком разрешении никогда не отказывают, поэтому «содержащиеся под стражей» часто проводят целый день в обществе. Руководство, однако, сохраняет за собой право отказать в таком разрешении. Именно это позволяет определить Мангере как «место содержания под стражей», а не просто как «альтернативную содержанию под стражей меру». Приблизительно за 5% лиц, ищущих убежища, во время их пребывания вне центра осуществляется надзор. Если «содержащееся под стражей лицо» нарушит какое-либо условие дневной отлучки, что бывает очень редко, то персонал центра должен, согласно рабочим инструкциям, уведомить полицию и обсудить с отделом пограничных расследований вопрос о том, достаточно ли это нарушение для того, чтобы требовать перевода нарушителя в место содержания под стражей с более строгим режимом (т.е. в тюрьму предварительного заключения). Возможность административного осуществления такого перевода, а не по решению суда, вызывает серьезные опасения относительно правомерности такого порядка перевода. Это укрепляет статус Мангере как места содержания под стражей. По состоянию на декабрь 2003 года еще ни одного человека не перевели из этого центра в тюрьму предварительного заключения за нарушение комендантского часа или других правил.

---

<sup>16</sup> Приложение А, ч. 1.3.

<sup>17</sup> Раздел 2.3.

<sup>18</sup> Приложение А, ч. 1.4.

Ходатайства лиц, живущих в Мангере, рассматриваются в приоритетном порядке по причине того, что они являются «содержащимися под стражей», поэтому среднее время пребывания в центре – около шести недель.

Особенностью Мангерского центра является то, что в последние десять лет он используется с единственной, ранее предусмотренной целью – принимать признанных беженцами лиц, переселенных в Новую Зеландию из других стран (так называемых «квотных беженцев»). Квотные беженцы и «содержащиеся под стражей» лица, ищущие убежища, проживают совместно, а единственными различиями в их положении являются следующие: (а) квотные беженцы обязаны только уведомлять власти о своем выходе из центра в течение дня, а не испрашивать разрешения; (б) квотные беженцы могут оставаться за пределами центра на ночь, если они уведомили руководство. Лицам, ищущим убежища, не предоставляется ориентационная программа для тех, кто наверняка будет интегрироваться в новозеландское общество, но даются уроки английского языка и другие уроки вместе с квотными беженцами (эти навыки будут полезны даже в случае возвращения в страны происхождения); они также имеют равный доступ ко всем остальным услугам, особенно услугам сотрудников психиатрической службы, которые остаются в центре даже после работы<sup>19</sup>. Шестинедельная программа для квотного беженца совпадает по длительности со средним сроком пребывания в Мангере лица, ищущего убежища, что предотвращает возникновение напряженности между двумя этими группами с разным статусом.

В любой данный момент времени в Мангерском центре могут содержаться под стражей всего лишь 28 лиц, ищущих убежища, поэтому количество лиц, требующих строгого надзора, ограничено и легко поддается управлению. По словам независимых наблюдателей, нынешний персонал центра относится к лицам, ищущим убежища, профессионально и с уважением. Планируется заменить охранников в форме дополнительным персоналом ИСНЗ, и существует эффективный механизм подачи и рассмотрения жалоб. Если жалоба не удовлетворена, есть возможность обжалования перед омбудсменом.

Большая группа разлученных с семьей детей, ищущих убежища, которая в октябре 2001 года прибыла на судне «Тампа» и была передана Австралией Новой Зеландии, первоначально «содержалась под стражей» в Мангере 3–4 месяца, а затем была освобождена после срочного определения их статуса (и удовлетворения их ходатайств). Только двум из этих детей были назначены индивидуальные опекуны, но ДДМС заботился о всей группе в целом. Все эти несовершеннолетние, в основном мальчики в возрасте 14–18 лет, сейчас посещают школу или работают и, по сообщениям, хорошо устроились в обществе. В октябре 2003 года многие из них воссоединились с семьями (родителями), которые переселились из Афганистана для того, чтобы присоединиться к детям в Новой Зеландии.

По состоянию на декабрь 2003 года из 159 лиц, ищущих убежища, которые когда-либо содержались под стражей в Мангерском центре размещения с сентября 2001 года, только один человек скрылся безвозвратно<sup>20</sup>. Еще два–три человека сбежали прямо перед тем, как узнали, что получают окончательный отказ по своим ходатайствам<sup>21</sup>. Ни один из афганских детей и подростков, прибывших на судне «Тампа», не сбежал, пока находился в Мангерском центре. Следовательно, можно сделать вывод, что Мангерский центр – весьма успешная и новаторская форма содержания под стражей с точки зрения обеспечения соблюдения процедур и снижения риска побега. Это не совсем альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера, но это более гуманная форма, чем закрытые центры содержания под стражей или тюрьмы.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Освобождение на условиях и безусловное освобождение**

<sup>19</sup> Беседа с представителями организации «Услуги для беженцев и мигрантов» в Мангерском центре размещения, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>20</sup> Информация предоставлена ИСНЗ отделению УВКБ ООН в Канберре.

<sup>21</sup> Беседа с представителями организации «Услуги для беженцев и мигрантов» в Мангерском центре размещения, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Новозеландская система предусматривает четыре варианта статуса: содержание в тюрьме, содержание под стражей в Мангерском центре размещения, условное освобождение и безусловное освобождение.

Условия условного освобождения – сумма залога, место жительства, частота или способ явки для соблюдения требования отмечаться – должны устанавливаться гибко и соразмерно потребностям каждого отдельного случая. Сотрудник иммиграционной службы в любое время может подать ходатайство об условном освобождении содержащегося под стражей лица, ищущего убежища, а таковое лицо «может подать ходатайство об освобождении на условиях, если поставлено требование о первичном или последующем продлении срока содержания под стражей. Освобождение «на условиях» является, в конечном счете, вопросом, который по своему усмотрению решает судья окружного суда»<sup>22</sup>.

Судья окружного суда может также отменить приказ об освобождении «на условиях», если лицо, ищущее убежища, нарушило требование отмечаться, условия залога или проживания по установленному адресу. Это лицо будет взято под стражу первично или повторно, если только не сможет привести «уважительную причину» такого нарушения<sup>23</sup>.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Высокий уровень признания статуса в Новой Зеландии и отсутствие возможностей для транзита лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, показывают, что риск побега мал. Кроме того, Новая Зеландия – страна конечного назначения, что, прежде всего, способствует соблюдению процедур убежища.

#### **B. Экспортная ценность**

Тот факт, что «неограниченное» освобождение – то есть без условий – четко предусмотрено в «Рабочей инструкции» в качестве альтернативной меры, с которой нужно сравнивать все ограничения, является одной из наиболее типичных особенностей политики Новой Зеландии.

Несмотря на высокий уровень защитных мер по отношению к содержанию под стражей и другим ограничениям свободы передвижения в Новой Зеландии, а также невзирая на гораздо более ограничительную политику задержания и содержания под стражей в соседней Австралии, значительного роста количества лиц, незаконно прибывающих по морю или самолетом и ищущих убежища в Новой Зеландии, не наблюдается.

---

<sup>22</sup> «Рабочая инструкция», Приложение А, часть 2.3.

<sup>23</sup> «Рабочая инструкция», Приложение А, часть 2.5.

## **НОРВЕГИЯ<sup>1</sup>**

### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

Пункт 6 статьи 37 Закона об иностранцах предусматривает задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в целях установления личности, но эта мера применяется редко. В аэропорту Гардермоен есть небольшой центр содержания под стражей до высылки<sup>2</sup>. В октябре 2003 года было объявлено, что старые военные казармы в Улленсакере станут первой в Норвегии так называемой «тюрьмой для лиц, ищущих убежища». В ней будет находиться до 200 таких лиц, которые либо совершили преступления, либо скрылись, либо ожидают депортации по причине отклонения их ходатайств<sup>3</sup>.

Любое решение о содержании под стражей подлежит независимому и автоматическому пересмотру; для содержания под стражей лиц, ищущих убежища, в целях установления личности установлен двенадцатинедельный предельный срок, кроме исключительных случаев. Получившие отказ лица, ищущие убежища, обычно содержатся под стражей только пару дней до депортации, но с открытием нового вышеупомянутого учреждения эта ситуация может измениться. Доступ к правовой помощи ограничен, хотя суд и назначает адвоката для слушаний по периодическому пересмотру решений. Нет никаких гарантий, что у этого адвоката будет опыт работы в сфере предоставления убежища.

### **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Сдача проездных документов**

Все лица, ищущие убежища, должны сдавать проездные документы в органы власти, в которые они подают ходатайство. Это не только обеспечивает высылку без проблем в случае отказа по ходатайству, но и удерживает экономических мигрантов от использования продолжительности процедур для того, чтобы остаться и работать в Норвегии до последующего возвращения домой.

#### **B. Требование отмечаться и другие приказы об ограничении передвижения**

Содержание под стражей не допускается, если суд может найти альтернативную меру. Несообщение данных о своей личности или подозрение в сообщении ложных сведений о своей личности считаются основаниями для определенного ограничения свободы передвижения и, если это будет сочтено недостаточным, взятия под стражу. Норвежская организация по делам лиц, ищущих убежища (НОЛУ), сообщает, однако, что альтернативные меры применяются очень редко. За последние четыре года у НОЛУ не было ни одного дела, в котором было бы установлено требование отмечаться или выдан приказ о надзоре<sup>4</sup>.

#### **C. Рассредоточение и открытые центры**

Лица, ищущие убежища, размещаются в специальных транзитных центрах приема, где они проходят первичное собеседование и регистрируются. После приблизительно месячного пребывания в таком центре лица, ищущие убежища, переводятся в обычные центры приема, где ожидают решения по своим ходатайствам.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> В 2000 году только 77 из 2186 иностранцев содержались под стражей до высылки, из которых 49 были лицами, получившими отказ в предоставлении убежища. В 2001 году 56 из 5161 депортированных иностранцев содержались под стражей, из которых лицами, ищущими убежища, были 15 человек. Статистические данные предоставлены Департаментом иммиграции Норвегии, приведены в документе Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, Lawyers Committee for Human Rights, p.8 [Комитет юристов по правам человека, «Обзор государственных процедур и практики в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища», заключительный отчет, сентябрь 2002 г.].

<sup>3</sup> 'Norway establishes an asylum seeker jail', Nettavisen, 30 October 2003 [«Норвегия создает тюрьму для лиц, ищущих убежища», «Неттависен», 20 октября 2003 г.].

<sup>4</sup> Беседа с Норвежской организацией по делам лиц, ищущих убежища (НОЛУ), октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Если у лиц, ищущих убежища, есть собственные средства, они могут селиться где угодно. Большинство из них через несколько месяцев получают временное разрешение на работу и могут работать. В открытые центры переводятся только те, у кого нет средств, поэтому данная система ни в коем случае не задумана как альтернативное средство контроля над местонахождением лиц, ищущих убежища. Главная ее цель – предотвращать скопление вновь прибывающих лиц в городе.

Тем не менее, в Осло есть два транзитных центра приема – один для лиц с «явно необоснованными» ходатайствами, предназначенный для обеспечения их присутствия для высылки из Осло (в основном это граждане восточноевропейских стран). Недавнее падение числа прибывших лиц частично обусловлено сдерживающим эффектом этого ориентированного на возвращение центра, где ускоренные процедуры проводятся за 1–2 недели. Он расположен в бывшем лагере гражданской обороны, окружен заборами, и вход в него охраняется. Формальных ограничений на передвижения проживающих нет, но за входом наблюдают, а посещения со стороны ограничены.

Как сообщают, охранники часто проверяют комнаты и создают «правоприменительную среду», даже несмотря на то, что это не центр содержания под стражей. Есть предложения ускорить процедуру в центре до 48 часов, но даже консервативные средства массовой информации сомневаются в том, что процедуры со столь незначительными мерами защиты надлежащей правовой процедуры могут осуществляться в открытом центре без того, чтобы люди убегали из него.

#### **D. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Разлученные с семьей дети размещаются в специальных отделениях открытых центров приема, и их ходатайства рассматриваются в первоочередном порядке. Бюро государственных попечителей назначает им законных опекунов, роль которых заключается в защите их «наилучших интересов», поддержании контактов с властями, посещении собеседований по поводу убежища и оказании детям помощи в адаптации к новому окружению. Имели место редкие случаи, когда несовершеннолетних брали под стражу для обеспечения высылки<sup>5</sup>.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Официальная норвежская статистика показывает, что за 2003 год только у 6% лиц, ищущих убежища (1016 из 16505 человек), ходатайства были отклонены или отозваны. Эта категория включает лиц, скрывшихся в ходе процедуры предоставления убежища. За 2002 год, по оценкам, около 9–10% лиц, ищущих убежища в Норвегии, не прошли процедуру до конца<sup>6</sup>. Поэтому иные существующие механизмы, нежели задержание и содержание под стражей, представлялись бы достаточными для обеспечения явки в подавляющем большинстве случаев, когда лиц, ищущих убежища, допускали до полной процедуры определения статуса.

При этом, однако, в 2002 году приблизительно 3600 лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, исчезли, получив окончательное отрицательное решение<sup>7</sup>. До октября 2003 года проводилась только ограниченная работа по поиску и задержанию тех, кто скрылся на этом этапе, потому что официальные лица предполагают, что эти люди покинут страну по собственной воле согласно приказам о депортации. Недавно, однако, были вложены большие средства в расширение штатов иммиграционной правоприменительной службы: принято 223 новых сотрудника, из которых сформировано специальное

<sup>5</sup> Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, Lawyers Committee for Human Rights, p.86.

<sup>6</sup> За 2002 год норвежское правительство в общей сложности приняло в первой инстанции решения по 17853 лицам. Из них 332 (2,7%) были признаны беженцами по Конвенции 1951 года, а 2958 (24%) лицам было позволено остаться на других основаниях. 5497 дел были закрыты, в том числе 3793 дела были признаны подпадающими под действие Дублинского соглашения. Учитывая, что остальные 1734 дела были закрыты из-за побега заявителей, можно сделать вывод, что в 2002 году в Норвегии лишь 9–10% лиц, ищущих убежища, не прошли процедуру полностью. Статистические данные предоставлены региональным представительством УВКБ ООН в Стокгольме.

<sup>7</sup> На конец 2002 года в центрах приема проживало 13864 человека. По оценкам властей, более 3600 лиц скрылись из этих центров, а 2400 ожидали депортации.

подразделение (ПСУ), на которое, среди прочих задач, возложен поиск скрывшихся лиц. Как результат, ожидается, что в 2004 году число случаев содержания под стражей и депортации лиц, не выполнивших приказы о депортации, возрастет.

## **В. Экспортная ценность**

Стоимость содержания центров приема в Норвегии составляет около 1 млрд. крон (около 125 млн. долларов США) в год<sup>8</sup>. Сравнительной информации о стоимости новой «тюрьмы для лиц, ищущих убежища» в Улленсакере еще нет, но, ее, вероятно, компенсируют ожидаемые выгоды: удержание лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, от исчезновения и обеспечение их возвращения.

---

<sup>8</sup> В этих центрах проживают, главным образом, лица, ищущие убежища. Иногда определенное число беженцев, переселенных из других государств, проживает в этих центрах до перевода в принимающие муниципалитеты.

## **ФИЛИППИНЫ<sup>1</sup>**

### **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ), ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

Беженцы на Филиппинах, как правило, не подвергаются никаким ограничениям в отношении свободы передвижения. Аналогичным образом лица, ищущие убежища, чьи ходатайства находятся на рассмотрении в Управлении по делам беженцев, получают право оставаться на Филиппинах до тех пор, пока не будут вынесены определения по их ходатайствам. Санкции, которые в других случаях могут применяться, как правило, не используются<sup>2</sup>. Лицо, ищущее убежища, регистрируется в Департаменте юстиции, который выдает письмо-удостоверение, требующее периодического продления.

В 2002-2003 годах, однако, политика и практика Бюро иммиграции стала более ограничивающей, как результат международной антитеррористической кампании, которую поддерживает правительство Филиппин. В 2002 году активизировались усилия по сокращению числа нелегальных иммигрантов в стране, тогда как, по сообщениям, количество несостоявшихся или фактических арестов беженцев было небольшим – как за обычные преступления (два случая), так и по обвинениям, касающимся терроризма (три случая). В 2003 году в результате внешнего давления в силу активизации войны в Ираке семеро иракских беженцев были, среди других лиц, арестованы по обвинению в терроризме. Трое были в конечном итоге освобождены, а четверо остались под стражей. Этим последним был обеспечен доступ к семьям, юридическим консультациям и мерам судебной и административной защиты прав<sup>3</sup>.

В 2002–2003 годах сообщалось также о длительном непрерывном содержании под стражей нескольких лиц, ищущих убежища, которые были освобождены только после признания их статуса. Выходцы из стран Южной Азии и Среднего Востока задерживаются с большей вероятностью, чем другие лица, ищущие убежища<sup>4</sup>.

### **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Система приема на основе размещения в обществе**

Филиппинская система – пример системы, в которой задержание и содержание под стражей не считается нормой, но которой удалось многие годы успешно функционировать на основе открытых механизмов приема. Такие механизмы приема в Маниле обеспечиваются или организуются, в основном, партнером УВКБ ООН по реализации, «Международной организацией общинных и семейных услуг» (МОСУ, CFSI), которая, в свою очередь, взаимодействует с целым рядом НПО, благотворительных фондов и правительственных ведомств в деле предоставления дополнительных услуг. Пункты юридических консультаций двух ведущих юридических школ оказывают правовую помощь лицам, ищущим убежища. В сообществе беженцев в городах существует сеть социальной поддержки, которая также оказывает помощь лицам, ищущим убежища.

#### **B. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и других уязвимых лиц**

Официальное назначение опекунов или других представителей лиц, ищущих убежища, с особыми потребностями может производиться по обычным для Филиппин процедурам опекуинства, которые требуют слушания в суде. Фактически, однако, опека и помощь могут предоставляться через департамент социального обеспечения и ограниченным числом гуманитарных организаций.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Например, штрафы и (или) взятие под стражу лица, ищущего убежища, которое въехало на территорию Филиппин незаконно или пребывает на территории Филиппин незаконно до подачи заявления о регистрации.

<sup>3</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Маниле.

<sup>4</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Маниле.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

В 2003 году филиппинское правительство рассматривало или получило 61 ходатайство о предоставлении убежища. К концу года девять ходатайств было удовлетворено, десять – отклонено, четыре – закрыто ввиду побега заявителей, а остальные еще рассматривались<sup>5</sup>. Если посмотреть на статистику последних лет по закрытым делам, станет очевидно, что такие цифры, в общем, типичны.

#### **B. Экспортная ценность**

На Филиппинах – одно из самых «живых» гражданских обществ в регионе, и это отражается в том, какое множество агентств и групп участвует в обеспечении механизмов приема лиц, ищущих убежища, в том числе в предоставлении юридических консультаций. Открытые механизмы, где нет ограничений свободы передвижения, оказались успешными и продемонстрировали, что в контексте, где намерение беженцев уехать транзитом в другую страну минимально, необходимости в обычном задержании и содержании под стражей нет. Новая тенденция в отношении задержания и содержания под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища, стала результатом, главным образом, внешнего давления со стороны международной антитеррористической кампании и не обязательно применялась к гражданам всех стран и всем делам. По мнению УВКБ ООН, соответствующим лицам предоставлялись адекватные средства правовой и судебной защиты от произвольного ареста и содержания под стражей.

---

<sup>5</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Маниле.

## **I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО**

### **A. Задержание на границе – содержание под стражей до отсева**

Законом о защите иностранцев 2003<sup>2</sup> года в Польше было введено содержание под стражей лиц, ищущих убежища, до отсева. Лицо, ищущее убежища, может быть задержано, если оно подает ходатайство на границе и не имеет никакого иного разрешения на въезд в Польшу или если, до подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца, это лицо нелегально пересекло или попыталось пересечь границу. В таких случаях заявитель помещается в охраняемый центр или под «депортационный арест» (последний применим, если пограничная охрана установила, что он необходим по причинам, связанным с обороной или безопасностью государства либо охраной общественного порядка).

Подача ходатайства о предоставлении убежища не мешает органам по делам иностранцев проводить разбирательства относительно депортации или выносить решение о депортации лица, ищущего убежища. Однако исполнение таких решений приостанавливается до тех пор, пока органы по вопросам предоставления убежища не вынесут окончательное отрицательное решение.

### **B. Задержание и содержание под стражей заявителей, находящихся на территории страны**

В дополнение к основаниям для задержания и содержания под стражей, применимым к лицам, ищущим убежища, которые подают ходатайства на границе, заявители, находящиеся на территории страны, могут задерживаться и содержаться под стражей, если они подали ходатайства, находясь в Польше незаконно или если до подачи ходатайства им был вручен приказ покинуть Польшу либо решение о депортации.

Права и обязанности иностранцев, содержащихся в охраняемом центре или под депортационным арестом, определены в статьях 110–123 нового Закона о защите иностранцев 2003 года<sup>3</sup>.

Если лицо, ищущее убежища, содержится в охраняемом центре или под депортационным арестом, ему не разрешается покидать это учреждение, хотя для заявителей, помещенных в охраняемые центры, установлены меньшие ограничения свободы передвижения, нежели при других формах содержания под стражей.

Помещение заявителя в охраняемый центр или под депортационный арест должно осуществляться по решению суда; максимальный однократный срок для этой меры – 30 дней. Если ходатайство о предоставлении убежища подано иностранцем, который уже находится в охраняемом центре или под депортационным арестом по решению суда, суд продлевает срок его содержания под стражей на 90 дней, считая со дня подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца.

Если отказ от предоставления статуса беженца дается заявителю до истечения срока его содержания в охраняемом центре или под депортационным арестом, то этот срок может быть продлен на указанный период, необходимый для вынесения окончательного определения по ходатайству и для осуществления депортации. Срок содержания в охраняемом центре или под депортационным арестом не может превышать одного года. Решение о продлении срока содержания под стражей выдается по требованию президента Бюро по репатриации и делам иностранцев, пограничной охраны или полиции тем окружным судом, куда упомянутый орган направляет запрос.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> По состоянию на 1 сентября 2003 года процедуру определения статуса беженца регламентирует Закон о предоставлении защиты иностранцам на территории Республики Польша от 13 июля 2003 года («Закон о защите иностранцев»). Этот закон вместе с новым Законом об иностранцах заменил (отменил) Закон об иностранцах 1997 года.

<sup>3</sup> Эти положения частично заменили правила, которые содержались в приказе Министра внутренних дел и администрации от 1999 г. и предыдущем подзаконном акте, который регламентировал пребывание в центрах содержания под стражей.

## **С. Основание для освобождения из-под стражи**

Заявитель освобождается из охраняемого центра или из-под депортационного ареста, если, в частности, ему (ей) предоставлен статус беженца, убежище или разрешение на допустимое проживание либо если суд постановил, что дальнейшее содержание его (ее) под стражей может привести к возникновению угрозы для здоровья или жизни<sup>4</sup>. Президент Бюро по репатриации и делам иностранцев также может принять решение об освобождении заявителя в силу занимаемой должности либо по просьбе последнего, если на основании собранных доказательств существует вероятность того, что заявитель удовлетворит критериям Конвенции 1951 года и Протокола 1967 года. Президент не дает распоряжение об освобождении заявителя, если его (ее) пребывание на территории Польши представляет угрозу для обороноспособности или безопасности государства либо для общественного порядка или если применимы основания для высылки, предусмотренные статьей 1F Конвенции 1951 года. Решение, которым президент Бюро по репатриации и делам иностранцев отказал заявителю в освобождении, может быть обжаловано в окружном суде в трехдневный срок после его вынесения. Руководитель охраняемого центра или сотрудник, ответственный за содержание под стражей в целях депортации, в двухдневный срок подает апелляцию в суд, который должен безотлагательно рассмотреть ее.

## **D. Доступ к юридическим консультациям**

Заявители, помещенные в охраняемый центр или под депортационный арест, могут с целью получения правовой помощи лично связаться с представителем УВКБ ООН или организаций, уполномоченных законом на решение вопросов беженцев. В исключительных случаях в этом праве может быть отказано, если необходимо обеспечить государственную безопасность и общественный порядок либо соблюдение внутренних правил проживания в охраняемом центре или под депортационным арестом. С момента введения содержания под стражей до отсева НПО наблюдают за центрами содержания под стражей, делая особый акцент на доступ к юридическим консультациям, и отметили следующее<sup>5</sup>:

- Отсутствие или недостаточность информации о правах лиц, ищущих убежища, и доступных правовых процедурах, которая (согласно вышеупомянутым законам) должна быть предоставлена на языке иностранца действенным способом (т.е. в письменном виде).
- Отсутствие или недостаточность информации о возможности обращения в НПО, помогающие беженцам, с целью получения правовой помощи или социального пособия. В большинстве случаев информация, вывешенная на доске объявлений для лиц, содержащихся под стражей, включает только список НПО, помогающих беженцам и мигрантам (на польском языке), без каких-либо данных о сфере их деятельности, бесплатном характере их услуг и т.д.
- Недостаточность информации о возможности обращения в УВКБ ООН (в большинстве случаев указан только адрес и номер телефона отделения УВКБ ООН в Варшаве без разъяснения сферы деятельности и мандата отделения).
- В некоторых случаях содержащиеся под стражей иностранцы, в том числе лица, ищущие убежища, испытывали трудности в обмене факсами со своими адвокатами, а в некоторых экстремальных ситуациях имели очень ограниченную возможность пользоваться телефоном (во Влоклавеке лица, находящиеся под депортационным арестом, не имели возможности принимать входящие телефонные звонки).

## **E. Исключения для несовершеннолетних без сопровождения и жертв насилия**

Несовершеннолетние без сопровождения и заявители, которые предположительно являются жертвами насилия либо инвалидами, не могут помещаться в охраняемый центр или под депортационный арест. Согласно новому Закону о защите инвалидов, дети без сопровождения и

<sup>4</sup> Беременная женщина может содержаться под депортационным арестом до конца седьмого месяца беременности.

<sup>5</sup> Предварительная информация по такому мониторингу была предоставлена неправительственными организациями отделению УВКБ ООН в Варшаве и передана автору настоящего исследования.

разлученные с семьей дети также освобождаются от содержания под стражей до отсева или другой формы содержания под стражей.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Проживание по назначенному адресу**

Заявителю, освобожденному из охраняемого центра или из-под депортационного ареста, президентом Бюро по репатриации и делам иностранцев может быть предписано проживать по конкретному адресу или в конкретном месте. Заявитель не может покидать это место без согласия президента Бюро. Это касается и случая, когда заявитель не был взят под стражу по причинам, которые создали бы угрозу для его (ее) здоровья или жизни.

### **B. Сдача проездных документов**

Лицо, ищущее убежища, должно сдать все имеющиеся у него проездные документы, а также проездные документы всех членов семьи, также подавших ходатайства о предоставлении убежища, президенту Бюро по репатриации и делам иностранцев через начальника пограничной службы, принявшего у него ходатайство. Президент Бюро хранит эти проездные документы до вынесения окончательного решения по ходатайству, после чего они возвращаются заявителю.

### **C. Санкции за несообщение адреса**

Если лицо, ищущее убежища, не сообщает адрес и если установить его невозможно, ходатайство остается без ответа. Если официальная повестка Бюро по делам беженцев не вручена, это может привести к прекращению процедуры определения статуса беженца. Польские адвокаты и НПО решительно критикуют эту практику, так как лица, ищущие убежища, могут не иметь возможности проживать в одном месте или иметь постоянный адрес для переписки по причинам, не зависящим от них. Поэтому, во избежание риска прекращения рассмотрения их ходатайств, лица, ищущие убежища, часто используют адреса офисов НПО. Если лицо, дело которого было закрыто, вновь явилось, то Бюро по репатриации и делам иностранцев обязано вновь открыть прекращенное рассмотрение в соответствии с Административно-процессуальным кодексом Польши.

### **D. Открытые центры**

Лица, ищущие убежища, обычно получают место в открытых центрах приема. В 2003 году лица, ищущие убежища, размещались в центрах приема в Дебаке, Сможеве, Воломине, Червоном Боре, Ломзе, Белостоке (2), Лукове, Люблине, Закрочиме, а также во временных приютах для бездомных в Варшаве. Центр приема в Супрасле был закрыт в конце мая 2003 года.

Большинство претендентов на статус беженца получают в этих центрах правительственную помощь (жилье, медицинское обслуживание, одежду, продукты питания, минимальные деньги на проживание). Работать им не разрешается<sup>6</sup>. Заявители, которые исключены из сферы правительственной помощи, должны рассчитывать на собственные средства или на помощь неправительственной организации, поддерживаемой УВКБ ООН.

Заявителям, которым находится в центре приема не рекомендуется по состоянию здоровья, что подтверждено медицинским заключением, либо из-за особой потребности в обеспечении их безопасности, предоставляется финансовая помощь для самостоятельного проживания.

Заявители, помещенные в центр приема, должны соблюдать правила пребывания в нем. Они обязаны информировать руководство о любой отлучке на срок больше 48 часов. Нарушение этого правила может привести к выселению из центра. Разрешение на отлучку может выдаваться в общей

---

<sup>6</sup> Процедура получения рабочей визы на практике для них закрыта, поскольку такие визы должны выдаваться за рубежом польским консулом в стране происхождения заявителя.

сложности на срок не превышающий 72 часов. В случае грубых нарушений заявителем правил пребывания в центре президент Бюро по репатриации и делам иностранцев может принять решение о полном или частичном прекращении помощи. По просьбе заявителя президент может один раз возобновить оказание помощи. Если же оказание помощи прекращается во второй раз, президент может вновь возобновить его, но лишь в размере одной трети помощи, оказываемой тем лицам, пребывание которых в центре приема не рекомендуется по причинам состояния здоровья или безопасности<sup>7</sup>.

В 2002 году в польских центрах приема было размещено рекордное количество лиц, ищущих убежища (1900), в основном чеченцев. Бюро по репатриации и делам иностранцев, в ответ на этот приток и осознавая возможную угрозу для безопасности, связанную с чеченцами, ввело строгий контроль за проживающими в центрах беженцами со стороны службы внутренней безопасности, что, к счастью, не превратилось в фактическое содержание под стражей<sup>8</sup>.

#### **Е. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей и других уязвимых групп**

В июне 2002 года был окончательно обнародован указ об обращении с детьми без сопровождения и разлученными с семьей детьми и их защите во время процедуры определения статуса. Этот указ, вместе с указом об обращении с жертвами пыток и травмированными беженцами, который был издан в это же время, образует правовую основу для улучшения обращения с этими уязвимыми группами лиц, ищущих убежища, и беженцами.

В сентябре 2003 года новый Закон о защите иностранцев еще более улучшил положение детей без сопровождения и разлученных с семьей детей, ищущих убежища в Польше. Таким детям не только предоставляется законный опекун, назначаемый судом по семейным делам для участия в процедуре определения статуса беженца, но и попечитель, который заботится о ребенке и его имуществе, что включает, в частности, надзор за размещением, организацию деятельности в свободное время, оказание помощи в контактах с национальными и международными организациями, помогающими несовершеннолетним и беженцам в поиске родственников. В соответствии с Законом о социальной помощи, попечитель должен иметь квалификацию социального работника. Попечителя назначает президент Бюро по репатриации и делам иностранцев из числа сотрудников Бюро; его полномочия длятся до завершения процедуры определения статуса.

Согласно новому Закону о защите иностранцев, дети старше тринадцати лет без сопровождения размещаются в специальном отделении центра приема беженцев, тогда как младшие дети живут в «отделении скорой помощи» Государственного центра скорой помощи в Варшаве. В 2003 году 146 детей проживало в центре приема беженцев, а в 2002 году их было 161. Закон о защите иностранцев 2003 года и приказ по Министерству внутренних дел регламентируют условия размещения детей без сопровождения в этом центре, а также стандарты попечения в таких центрах.

Главный центр приема в Дебаке, вблизи Варшавы, отвечает за размещение разлученных с семьей детей, ищущих убежища, старше тринадцати лет. В 2003 году Бюро по репатриации и делам иностранцев сообщило, что в польских центрах приема проживают 146 детей. Вызывает серьезную тревогу тот факт, что большинство этих детей в 2003 году «исчезли» из центров приема; это значит, что эти механизмы не обеспечивают явку детей, ищущих убежища, до завершения процедуры, не гарантируют их защиту от торговцев и контрабандистов и не обеспечивают их присутствие для депортации, когда таковая считается необходимой и допустимой<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Предыдущий указ об условиях приема лиц, ищущих убежища, приводил к ситуациям, когда лица, ищущие убежища, могли в качестве дисциплинарной меры выселяться из центров. В результате некоторые лица, ищущие убежища, были лишены возможности эффективно участвовать в рассмотрении своих ходатайств, и УВКБ ООН выразило мнение, что такая санкция была чрезмерно суровой. В этом отношении требования к приему улучшились с введением в действие Закона о защите иностранцев.

<sup>8</sup> Введение в 2003 году содержания под стражей до отсева лица, ищущих убежища, которые прибывают в Польшу нелегально, частично стало ответом на эти прибытия в 2002 году.

<sup>9</sup> Польские законы как относительно убежища, так и касательно иностранцев содержат специальные положения о депортации несовершеннолетних без сопровождения. Согласно статье 94 Закона о защите иностранцев 2003 года, решение о депортации такого несовершеннолетнего в страну его происхождения или в другую страну может быть исполнено только при условии, что по его возвращении ему будет предоставлен уход со стороны одного из его родителей или других взрослых либо со стороны

Кроме того, Закон о защите иностранцев содержит специальные положения о действиях в отношении заявителей, чье психосоциальное состояние позволяет предположить, что они являются жертвами насилия или инвалидами. Такие заявители не должны подвергаться содержанию под стражей до отсева, помещаться в охраняемый центр или под депортационный арест. Закон о защите иностранцев предусматривает также, что определенные виды помощи в центре, где проживает такой заявитель, могут оказываться только лицом того же пола, что и заявитель, прошедшим специальную подготовку для работы с жертвами преступлений и насилия и инвалидами. Конкретных цифр, которые бы позволили определить, соблюдают ли такие уязвимые лица процедуру убежища, или установить, отличается ли интенсивность их побегов от аналогичного показателя других лиц, ищущих убежища, нет.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

За 2002 год только пограничной службой Польши было принято 4520 ходатайств, в том числе 2409 от чеченцев. Многие из остальных ходатайств последовали за реадмиссией по двустороннему соглашению с Германией и были, очевидно, поданы в Польше неохотно. За этот же период 1452 чеченца, по сообщениям, покинули открытые центры приема, и 383 лица из этой группы были арестованы на польско-немецкой границе и отправлены обратно в Польшу. В 2003 году большинство лиц, ищущих убежища, подали заявления о прекращении процедуры определения их статуса в Польше и затем попросили статус беженца в Чехии. Многие, ранее зарегистрированные как лица, ищущие убежища в Польше, а затем в Чехии, впоследствии незаконно въехали в Австрию и подали ходатайства о предоставлении убежища<sup>10</sup>. Это показывает, что альтернативная мера в виде открытого размещения в 2002–2003 годах не стала успешной в предотвращении вторичного перемещения значительной части лиц, ищущих убежища. Высокая интенсивность побегов разлученных с семьей детей из Центрального центра приема в 2003 году говорит о том, что система не может защитить их от торговцев или неадекватна для них в некотором другом аспекте.

#### **В. Экономическая эффективность**

Беспрецедентный рост числа лиц, ищущих убежища, в 2002 году и стремление большинства (если не всех) чеченцев, ищущих убежища, оставаться в Польше на весь срок процедуры определения статуса создают определенную нагрузку на ресурсы Министерства внутренних дел. Поэтому временно используется более широкий спектр альтернативных мер – в том числе приюты для бездомных и центры скорой помощи. Данных об относительных удельных затратах на подобные специальные механизмы и затратах на размещение в центре приема беженцев в сравнении с затратами на содержание под стражей в Польше – будь то в охраняемом центре или под депортационным арестом – нет.

#### **С. Экспортная ценность**

Единственная альтернативная мера, которая, как кажется, функционирует в Польше без трудностей и недостатков, – это сдача проездных документов на весь срок процедуры. Это простая мера предотвращения транзитной миграции с минимальными затратами и административными усилиями, и, по мнению польских юристов по вопросам предоставления убежища, как правило, она эффективна по отношению к тем лицам, ищущим убежища, у которых есть действительные документы.

---

соответствующих учреждений социального обеспечения несовершеннолетних, причем согласно стандартам, предусмотренным в Конвенции о правах ребенка 1989 года.

<sup>10</sup> По сообщению представительства УВКБ ООН в Варшаве.

## I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Статья 22 Закона о беженцах<sup>2</sup> предусматривает задержание и содержание под стражей иностранцев, которые подают ходатайство о предоставлении убежища в «транзитных зонах» пограничных пунктов, на срок максимум 20 дней. Статья 22 применяется в равной степени к лицам, ищущим убежища, ходатайства которых, возможно, отклонены Национальным бюро по делам беженцев (НББ) (первая инстанция – административный этап), но апелляции которых еще рассматриваются в суде. Находящиеся на границе лица, ищущие убежища, которым предоставлена некоторая форма защиты или которым НББ разрешило доступ на территорию страны, освобождаются до истечения максимального двадцатидневного срока.

Кроме того, статья 93 Закона об иностранцах<sup>3</sup> предусматривает процедуру взятия иностранца под стражу. Незаконные иммигранты помещаются в Отопенский центр содержания под стражей, который находится приблизительно в двух километрах от главного аэропорта Бухареста, Отопени, или в Арадский центр содержания под стражей, расположенный в западной части страны. УВКБ ООН предоставляется доступ к лицам, содержащимся в этих центрах, а возможность получения услуг адвокатов расширена. Закон об иностранцах предусматривает определенные меры правовой защиты, например, требование об указании оснований для содержания под стражей и о письменном уведомлении содержащегося под стражей об этих основаниях, хотя практика остается непоследовательной. Отчеты о некоторых делах показывают, что иностранцев своевременно не информировали об основаниях их содержания под стражей<sup>4</sup>.

Законом об иностранцах установлен максимальный срок содержания под стражей – шесть месяцев, с конкретными исключениями. Например, если иностранец осужден за преступление и суд вынес в отношении него решение о высылке либо если иностранец объявлен «нежелательным лицом» по причинам национальной безопасности и общественного порядка<sup>5</sup>.

Решение о взятии иностранца под стражу на первоначальный тридцатидневный срок принимается прокурором по предложению Управления по делам иностранцев. Иностранец может подать апелляцию на решение прокурора в Апелляционный суд. Никаких дальнейших мер по оспариванию этого решения не предусмотрено. Бесплатная правовая помощь не предоставляется.

По истечении тридцатидневного срока, если иностранец не выслан с территории Румынии, Управление по делам иностранцев может потребовать от Апелляционного суда продлить содержание под стражей на срок до пяти месяцев. Если Апелляционный суд решил продлить содержание под стражей, иностранец имеет право подать апелляцию и на это решение.

Сообщается, что в 2003 году было несколько случаев, когда лица, ищущие убежища, незаконно въехали в Румынию, были осуждены за незаконное пересечение границы и переведены в Отопенский центр содержания под стражей<sup>6</sup>. Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которые проходят процедуру вторично, тоже могут содержаться под стражей до депортации, если только их вторичное ходатайство о предоставлении убежища не будет признано допустимым. В последнем случае НББ выдает лицу, ищущему убежища, документы и освобождает его.

---

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Указ № 102/2000 о статусе и режиме беженцев в Румынии, 21 августа 2000 года (вступил в силу 2 ноября 2000 года) с изменениями, внесенными правительственным указом № 43/2004 от января 2004 года.

<sup>3</sup> Правительственный указ № 194, принят в декабре 2002 г., изменения внесены в июле 2003 г.

<sup>4</sup> Например, информировали через неделю после взятия под стражу.

<sup>5</sup> См. статьи 84 и 85 Закона об иностранцах, согласно которым лица, ищущие убежища, и беженцы, объявленные «нежелательными лицами» по причинам национальной безопасности и общественного порядка, также могут задерживаться и содержаться под стражей. Решение о взятии их под стражу принимает прокуратура. Хотя можно обжаловать решение о задержании в Апелляционном суде, эта мера не представляется действенной, потому что власти не обязаны сообщать конкретные причины объявления лица «нежелательным».

<sup>6</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Румынии.

Согласно статье 99 Закона об иностранцах, подкрепленной статьей 16(1) Закона о беженцах, лицо, получившее окончательный отказ в предоставлении убежища, которое по объективным причинам<sup>7</sup> не может выехать из Румынии, получает разрешенный статус. Тем не менее, практика остается непоследовательной. В некоторых случаях разрешенный статус предоставлялся таким получившим окончательный отказ лицам, ищущим убежища, только после взятия их под стражу<sup>8</sup>. На практике иностранцев, которые подают ходатайство о предоставлении убежища, находясь под стражей, как правило, освобождают, согласно статье 93(6) Закона об иностранцах, если это их первое ходатайство и если они ранее не были осуждены за правонарушение, в том числе за незаконное пересечение границы<sup>9</sup>.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Сдача документов и регистрация места жительства**

Статья 13(1)(j) Закона о беженцах требует, чтобы лица, ищущие убежища, сдавали свои разрешения на пересечение границы в обмен на документ, удостоверяющий личность, на котором ставится виза для проживания. Эти визы не выдаются на стандартные сроки, а предоставляются до тех пор, пока не будет проведено собеседование в НББ, а затем продлеваются на каждый следующий этап процедуры предоставления убежища. Данный документ, удостоверяющий личность, позволяет лицам, ищущим убежища, свободно передвигаться либо в пределах Бухареста, либо в пределах зарегистрированной провинции проживания. Однако, если они захотят выехать из Бухареста или зарегистрированной провинции, им нужно будет испросить разрешение у НББ. Проблемы возникают в случаях, если апелляция подается слишком поздно, потому что в таких обстоятельствах нельзя выдать визу, вследствие чего лица, ищущие убежища, окажутся в стране на нелегальном положении и не смогут больше оставаться в центре размещения лиц, ищущих убежища.

### **B. Проживание по назначенному адресу**

Согласно статье 23(b) Закона о беженцах, беженец имеет право «выбирать место жительства и свободно передвигаться на условиях, предусмотренных Законом об иностранцах». Статья 9(5) Закона о беженцах предусматривает, что НББ может «назначить» место жительства на весь срок процедуры предоставления убежища, в том числе «перевозку в сопровождении» до этого места, по причинам общественного порядка, национальной безопасности, охраны здоровья населения и защиты общественной морали, а также для защиты прав и свобод других. Кажется, однако, что до сих пор эти положения о проживании «по назначенному адресу» ни в одном случае не применялись.

Лицам, ищущим убежища, которые отбыли срок лишения свободы за уголовное преступление и которые подали ходатайство о предоставлении убежища, находясь под стражей, может быть предписано проживать в Отопенском центре содержания под стражей в соответствии с положениями Закона об иностранцах, упомянутыми в предыдущем разделе.

### **C. Ограничения на место жительства**

Лицо, ищущее убежища в Румынии, может быть помещено в центр приема, если оно не может позволить себе снимать квартиру. Если данное лицо решило снимать квартиру, оно должно предъявить в качестве доказательства договор аренды. В соответствии со статьей 13(1) Закона о беженцах, лица, ищущие убежища, обязаны не покидать район проживания и не менять адрес без разрешения НББ, иначе им будет отказано в повторном размещении. Они могут впоследствии переехать в другое частное жилье, если представят договор аренды.

### **D. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

---

<sup>7</sup> На практике объективные причины включали отсутствие дипломатического представительства в Румынии, отсутствие паспорта или медицинские причины.

<sup>8</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Румынии.

<sup>9</sup> Беседа с румынскими юристами по вопросам о предоставлении убежища, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Детям, ищущим убежища, младше 14 лет назначается опекун-представитель в судебных делах, и они могут быть размещены в специальном центре приема. Есть два центра размещения в Бухаресте и один – в Тимишоаре.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Значительный процент лиц, ищущих убежища в Румынии, скрываются в ходе процедуры. Главная причина этого – желание уехать транзитом в Западную Европу. Однако некоторые лица, ищущие убежища и задержанные при выезде из страны, заявляли, что их решение было вызвано, главным образом, очень низкой вероятностью признания статуса в Румынии, хотя последние данные показывают, что этот показатель улучшился<sup>10</sup>. Поскольку положения о «проживании по назначенному адресу» не реализуются, сделать какие-либо выводы касательно их возможной эффективности невозможно. Нет также данных, характеризующих уровень соблюдения процедур лицами, ищущими убежища, в открытых центрах.

#### **B. Экономическая эффективность**

Чтобы такие меры, как «проживание по назначенному адресу», реализовывались эффективно, необходимы большие затраты на полицейское обслуживание и возможности для повторного взятия под стражу тех, кто не соблюдает альтернативные меры.

#### **C. Экспортная ценность**

Как и в Польше, представляется, что обязательная сдача документов сейчас способствует снижению уровня неявки.

---

<sup>10</sup> Совокупный уровень признания статуса на административном этапе процедур (статуса беженца и гуманитарного статуса) составил в 2002 году всего 4,4%, тогда как в 2001 году он равнялся 4,98%. Очень высокий уровень успешных апелляций обусловил повышение общего уровня признания в 2002 г. до 9,6%. В 2003 году, однако, уровень признания статуса (на административном и судебном этапах) составил 15,2%. Информация и статистические данные предоставлены представительством УВКБ ООН в Румынии.

## ЮЖНО-АФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

#### A. Общие основания для задержания и содержания под стражей

Большинство лиц, ищущих убежища в Южной-Африканской Республике, пользуются свободой передвижения<sup>2</sup>. Задержание и содержание под стражей, тем не менее, допустимы, если: (а) лицо, ищущее убежища, не является<sup>3</sup>; (б) лицо, ищущее убежища, вовремя не продлевает свое разрешение на временное проживание; (в) лицо, ищущее убежища, нарушает условия этого разрешения; или (г) ходатайство признано явно необоснованным или мошенническим<sup>4</sup>. Условия разрешения на временное проживание могут включать: (а) ограничение проживания определенным судебным округом или провинцией; (б) требование периодически отмечаться в том органе, куда было подано ходатайство; и (или) (в) обязательство должным образом информировать власти об адресе местожительства. Раздел 22 Закона о беженцах 1998 также гласит, что Постоянный комитет по делам беженцев (регуляторно-надзорный орган в системе убежища) может определять другие условия, если они «не противоречат Конституции или международному праву и подтверждаются сотрудником службы приема беженцев «на разрешении»».

В ЮАР существует система квот для регистрации лиц, ищущих убежища, основанная на странах происхождения. В сочетании с дефицитом кадров в бюро приема эта система иногда приводит к тому, что вновь прибывшие вынуждены ждать возможности подать ходатайство и получить разрешение. Тем временем они могут попасть под арест как мигранты без документов. Более того, полиция иногда не обращает внимания на действительные разрешения, а то и уничтожает их, считая, что они поддельные, либо не признает их юридическую силу. Иногда лица, ищущие убежища, сообщают, что им не позволяют пойти домой, чтобы взять документы, удостоверяющие личность, либо разрешения позвонить знакомым, чтобы они принесли эти документы в полицейский участок. Такое задержание частично вызвано недостаточной подготовкой полицейских и несовершенством технологии, а также недостатками в соблюдении принципа верховенства права.

Лица, признанные беженцами, получают разрешения на два года с возможностью продления и пользуются полной свободой передвижения и проживания на всей территории ЮАР. 1 мая 2001 года Министерство внутренних дел начало выдавать лицам, признанным беженцами, удостоверения личности, как это предусмотрено Законом о беженцах 1998 года. Эти документы лучше защищают их от произвольного ареста полицией.

#### B. Средства и условия освобождения

Если лица, ищущие убежища, которые не продлили вовремя свое разрешение или не соблюдают условия разрешения, арестовываются и содержатся под стражей, УВКБ ООН и его партнеры в сфере права обычно могут вмешаться и обеспечить их освобождение<sup>5</sup>.

Судья Высокого суда должен автоматически пересмотреть решение о содержании иммигранта под стражей более тридцати суток<sup>6</sup>. При содействии УВКБ ООН созданы пункты правовой помощи, которые могут оспорить: (а) неправомерное применение к ходатайству критериев «явно необоснованное», «обманное» или «мошенническое»; (б) арест и подготовку к депортации лиц, ищущих убежища, до вынесения окончательного решения по их ходатайствам; (в) ошибочную выдачу писем-назначений, а не разрешений на временное проживание тем, кто обращается в МВД с целью подачи

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Министерство внутренних дел (МВД) выдает им разрешение на временное проживание, которое может быть отозвано или аннулировано, если (а) ходатайство признано явно необоснованным или мошенническим, (б) условия разрешения не соблюдаются, (в) получивший отказ заявитель вновь въезжает в страну, (г) заявитель без разрешения выезжает из страны в ходе процедуры или (д) есть основания для высылки или прекращения процедуры. Закон об иммиграции 2002 года, ч. 23.

<sup>3</sup> Положение о беженцах (формы и процедура) 2000 г., ч. 8(1).

<sup>4</sup> Закон о беженцах 1998 года, № 130, ч. 22-23, Положение о беженцах, ч. 8(1).

<sup>5</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Претории.

<sup>6</sup> Закон о беженцах 1998 года, № 130, §29(1).

ходатайства о предоставлении убежища; (г) ошибочную выдачу разрешений на временное проживание лицам, признанным беженцами, которые ожидают продления статуса беженца. Кроме того, юрисконсульты по вопросам беженцев, работающие в городах, где созданы бюро приема беженцев (например, в Претории, Йоханнесбурге, Кейптауне, Дурбане и Порт-Элизабете), могут обжаловать случаи неправомерного содержания под стражей и предоставлять правовую помощь в продлении разрешений на временное проживание. Например, неправительственная организация «Юристы за права человека» (ЮПЧ) в 2003 году подала иск, по которому полномочия сотрудников иммиграционной службы на задержание иностранцев по Закону об иммиграции 2002 года были успешно оспорены в Высоком суде Претории<sup>7</sup>.

## II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ

В 2002 году организации «Юристы за права человека» было сообщено о 59 случаях ареста лиц, ищущих убежища, в Претории, и около 30 – в Дурбане. В 2003 году ЮПЧ удалось добиться освобождения 584 беженцев и мигрантов, которые неправомерно содержались под стражей. Большинство случаев иммиграционного задержания в ЮАР касаются лиц, ожидающих высылки, в том числе лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. На практике для не имеющих документов мигрантов, содержащихся под стражей до высылки, единственным средством добиться освобождения является подача ходатайства о предоставлении убежища, если они ранее этого не делали.

Давно существуют проблемы с независимым доступом в центр депортации Линдела, неподалеку от Крюгерсдорпа. Предполагается, что там должны содержаться нелегальные мигранты и лица, получившие отказ в предоставлении убежища, а не ожидающие решения лица, ищущие убежища, или беженцы, однако есть подозрение, что не всех тех содержащиеся под стражей лица, которые хотят попросить убежища, надлежащим образом ориентируют. Министерство внутренних дел сообщило, что в 2003 году через Линделу было депортировано около 154000 человек. Большинство из них были гражданами Мозамбика (82000), Зимбабве (55000)<sup>8</sup>, Лесото (7000), Малави (4700), Танзании и Свазиленда (по 1000)<sup>9</sup>. Есть случаи депортации иностранцев из стран-источников беженцев региона Великих Озер. Сам центр в Линделе рассчитан более чем на 4000 человек, и люди содержатся там в среднем две недели.

В ноябре 1999 года отделение права Витватерсрандского университета и Комиссия ЮАР по правам человека (КЮАПЧ, SAHRC) получили важное судебное решение<sup>10</sup>, которое требовало от администрации центра в Линделе ежемесячно сообщать КЮАПЧ фамилии содержащихся в нем лиц, чтобы проверять соблюдение «правил 30 суток»<sup>11</sup>, которое на практике соблюдалось очень редко<sup>12</sup>. КЮАПЧ и ЮПЧ сейчас реализуют совместный проект по мониторингу центра в Линделе. По распоряжению суда им должны предоставляться фамилии всех, кто содержится в центре больше 25 суток, но фактически юристы должны сами идти и забирать этот список, который не всегда бывает точным<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Дело *Lawyers for Human Rights and others v Minister of Home Affairs and others*, High Court, Pretoria, 2003 [*Дело «Юристы за права человека» и другие против Министра внутренних дел и других, Высокий суд, Претория, 2003 г.*].

<sup>8</sup> По состоянию на 2003 год ЮАР ежемесячно депортировала около 2500 граждан Зимбабве, в том числе, как считается, критиков правящей в Зимбабве партии, которые спасаются от преследований. Многие депортированные из Линделы намереваются при первой возможности вернуться из Зимбабве в ЮАР, поэтому их задержание и депортация – часто напрасная, циклически повторяющаяся операция.

<sup>9</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Претории.

<sup>10</sup> *SAHRC and Forty Others v. Minister of Home Affairs and Dyambu (Pty) Ltd.*, Case no.28367/99, Witwatersrand High Court, November 1999 [*Дело КЮАПЧ и 40 других лиц против Министра внутренних дел и компании «Дьямбу», дело № 28367/99, Высокий суд Витватерсранда, ноябрь 1999 г.*].

<sup>11</sup> Конституционный билль о правах, раздел 12, защищает любого от произвольного ареста и содержания под стражей, а раздел 35 конкретно касается ограничений применения ареста и содержания под стражей. По Закону о контроле над иностранцами 1991 года, который сейчас отменен, суд предусматривал пересмотр решений по всем содержащимся под стражей в 30-дневный срок. В раздел 34(1)(d) Закона об иммиграции 2002 года включат похожие положения, которые позволяют судам пересматривать решения о взятии под стражу без ордера. КЮАПЧ, возможно, действовала по Закону о контроле над иностранцами (который заменен Законом об иммиграции 2002 года, вступившим в силу в 2003 году) и в соответствии с Биллем о правах.

<sup>12</sup> In December 2000, SAHRC reported that only one detainee at Lindela had been informed of the judicial review of her case and she was not given the opportunity to make a submission to it.

<sup>13</sup> Беседа с ЮПЧ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Высокий суд Витватерсранда также установил, что неуведомление эффективным способом о продлении срока содержания под стражей является неправомерным<sup>14</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **A. Залог**

Поскольку содержание под стражей иммигрантов в основном ограничивается содержанием под стражей до высылки, то альтернативные меры, такие как освобождение под залог<sup>15</sup>, в большинстве случаев не актуальны. Правило 30 суток (см. выше) более полезно для мигранта без документов или лица, ищущего убежища, которые, в силу невозможности их высылки, могут оказаться в центре в Линделе на длительное время<sup>16</sup>.

Примечательно, что ЮАР последовала примеру Института правосудия «Вера» (Нью-Йорк) в отношении выработки альтернативных досудебному содержанию под стражей в сфере уголовного правосудия мер, что реализуется в рамках трех пилотных проектов в Кейп-Флетс, Йоханнесбурге и Дурбане. Этот прецедент может открыть путь к заимствованию модели вышеупомянутого института относительно альтернативных содержанию под стражей иммигрантов мер (см. раздел по США), где считалось возможным освободить некоторую часть содержащихся под стражей до высылки в общество под залог.

#### **B. Фактическое ограничение свободы передвижения лиц, ищущих убежища, - продление разрешений**

Право на свободу передвижения гарантировано статьей 21 Конституции ЮАР. Кроме того, статья 36(1)(е) Конституции предусматривает, что перед применением любого ограничения конституционного права должны быть рассмотрены альтернативные меры. Конституция действует для «каждого», в том числе для беженцев и лиц, ищущих убежища. Учитывая это, конституционное право на свободу передвижения, передвижение или поселение лиц, ищущих убежища, и беженцев в ЮАР ограничивается очень мало, хотя, например, к разрешению могут быть приложены определенные условия.

Разрешения для лиц, ищущих убежища (см. выше), требуют ежемесячного продления в том органе, где они были изначально выданы. Это может привести к фактическим ограничениям свободы передвижения лица, ищущего убежища. ЮПЧ удалось добиться определенной гибкости в применении этого правила с тем, чтобы лицам, ищущим убежища, приходилось возвращаться в вышеупомянутый орган только для собеседования по поводу убежища либо в случае полной утраты разрешения.

Условия, которые по правилам можно прилагать к разрешению – ограничение передвижения отдельного лица, ищущего убежище, одним округом или требование регулярно отмечаться в органах власти, – на практике не реализуются, частично вследствие отсутствия инфраструктуры в полиции или

---

<sup>14</sup> Fei Lui v Commanding Officer, 1999(3) SALR 996(W), Witwatersrand High Court [*Дело Фей Лю против Командующего, Высокий суд Витватерсранда*].

<sup>15</sup> В системе уголовного правосудия есть ряд творческих инициатив, касающихся освобождения правонарушителей на поруки под залог. Например, в 1997 году была начата программа «Мир в обществе» в рамках более широкой инициативы по правопорядку в обществе в пост-апартеидной ЮАР. В ней применяется «коллективный, совещательный процесс принятия решений с участием людей, которых непосредственно затронул тот или иной инцидент». Источник: Declan Roche, 'Restorative Justice and the Regulatory State in South African Townships,' 42 Brit. J. Criminal 514, 515 (2002) [*Деклан Роше «Восстановительное правосудие и регуляторное государство в южноафриканских поселках»*]. Местные жители становятся участниками принятия решений по слушаниям об освобождении на поруки под залог, помогая судье определять уместность и размер залога для данного правонарушителя. Введение такого демократического элемента в процедуру освобождения под залог служит защитной мерой, обеспечивая справедливое управление залогом.

<sup>16</sup> Примечательно, однако, что в иммиграционной системе ЮАР активно используется обеспечение. Например, все прибывшие из Зимбабве обязаны внести наличными гарантию в размере 1000 рандов (раньше требовали всего 300 тысяч зимбабвийских долларов, или около 430 рандов), что должно обеспечить их последующий выезд из страны. Источник: The Financial Gazette (Зимбабве), 16 октября 2003 г.

Министерстве внутренних дел, а частично потому, что такие ограничения свободы передвижения в нынешних обстоятельствах не считаются необходимыми.

### С. Предложения по центрам коллективного размещения

Благодаря конституционному праву на свободное передвижение в ЮАР никогда не было специализированных поселений или лагерей для беженцев. Гражданское общество решительно выступает против предложений о содержании лиц, ищущих убежища, в лагерях. Однако продолжаются дебаты о возможности или желательности создания коллективных центров приема лиц, ищущих убежища, в которых это ограничение свободы не означает – по закону или фактически – содержание под стражей<sup>17</sup>. Критики таких предложений опасаются, что центры коллективного размещения станут, благодаря своим физико-географическим условиям и отдаленности, де-факто центрами содержания под стражей, и того, что ими будет управлять та же частная компания, которая сейчас руководит центром в Линделе<sup>18</sup>.

В соответствии с нынешней политикой приема лица, ищущие убежища, не имеют доступа к местным социальным службам или социальным пособиям. Техническое (и, вероятно, временное) право лиц, ищущих убежища, на работу и учебу сразу же после подачи ходатайства было гарантировано постановлением Высокого суда в 2002 году<sup>19</sup>. Тем не менее, многие нуждающиеся лица, ищущие убежища, главным образом, живущие в городе, продолжают зависеть от благотворительных организаций, ресурсы которых крайне ограничены.

Для реализации политики размещения в лагерях понадобились бы изменения в законодательстве, так как действующий Закон о беженцах позволяет министру создавать лагеря только в случае массового притока<sup>20</sup>. В этом контексте было создано большинство африканских лагерей для беженцев. Предлагаемые центры, возможно, были бы больше похожи на коллективные центры в Германии, правда, с множеством дополнительных ограничений в ресурсах и географии, предполагая обычное размещение отдельных претендентов на убежище и ограничивая их возможность свободно передвигаться по стране.

Предложения по созданию центров озвучивались заместителем министра внутренних дел в одном из парламентских комитетов в 2000 году<sup>21</sup>, и правительство ЮАР подтвердило свою неизменную заинтересованность в этой политике на заседании Исполкома УВКБ ООН в 2003 году. Оно, однако, не издало никакого политического документа по этому вопросу, поэтому его точные планы сейчас не ясны. По слухам, предлагается создать центры в Кимберли и Луи-Тришаре (Северная провинция)<sup>22</sup>. В них могло бы размещаться до 5000 лиц, ищущих убежища. Эти центры заменили бы существующие бюро приема в Браамфонтейне, Марабастаде, Кейптауне и Дурбане<sup>23</sup>.

Кажется, однако, что, возможно, все социальные и бытовые расходы и организация всех услуг в лагерях будут возложены на неправительственные организации. Лицам, ищущим убежища, не будет разрешаться работать, а дети не смогут учиться, исходя из того предположения, что проживающие не

<sup>17</sup> УВКБ ООН, Документ для обсуждения о предлагаемом создании центров приема для лиц, ищущих убежища, в ЮАР, 1999 год.

<sup>18</sup> Неправительственные критики предложений по помещению в лагеря, вероятно, с достаточными на то основаниями, отождествляют центры приема с центрами содержания под стражей. См. F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000 [Ф. Дженкинс и Л.А. де ла Хант «Задержание и содержание под стражей: перспективы центров приема лиц, ищущих убежища, в ЮАР», Центр правовой помощи Кейптаунского университета, сентябрь 2000 г.].

<sup>19</sup> Watchenuka and another v Minister of Home Affairs and others, case no 1486/02, Capetown High Court, 2002, reported in 2003 (1) SA 619 (C) [Дело Ватченука и др. против Министра внутренних дел и др., дело № 1486/02, Высший суд Кейптауна, 2002, сообщено в 2003]. См., однако, решение Верховного апелляционного суда за 2003 года, упомянутое ниже в сноске 29.

<sup>20</sup> Закон об иммиграции 2002 года, ч. 35.

<sup>21</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.10.

<sup>22</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.41. Первый находится в 970 км от Кейптауна и 480 км от Йоханнесбурга, а второй – в 1800 км от Кейптауна и 430 км от Йоханнесбурга.

<sup>23</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.36.

будут жить в центрах дольше, чем будет длиться процедура убежища, и что процедуру всегда можно завершить за относительно короткий срок (меньше чем за 180 дней). Неправительственные организации, очевидно, не захотят взять на себя эту ношу, если не будут выполнены определенные условия. В частности, поднимается вопрос по поводу предоставления большего спектра услуг, например, доступ к адвокатам, специализирующимся на вопросах предоставления убежища<sup>24</sup>.

ЮПЧ рекомендует – в качестве альтернативной этим центрам приема, которые могут стать де-факто местами содержания под стражей, меры. Предлагается, чтобы существовали, когда необходимо, более значительные «ограничения на перемещение» для лиц, ищущих убежища, что означает, что им пришлось бы испрашивать разрешения на каждое изменение адреса<sup>25</sup>. Такое предложение, конечно, не направлено на достижение основополагающей, но, наверное, доминирующей политической цели предлагаемого создания упомянутых центров: сдерживания притока вторичных переселенцев и тех, кто подает необоснованные ходатайства для получения доступа к экономике ЮАР.

#### **Д. Прием разлученных с семьей детей**

Закон говорит, что задержание и содержание под стражей несовершеннолетних лиц, ищущих убежища, может производиться только в качестве крайней меры. Действительно, разлученные с семьей дети не задерживаются и не содержатся под стражей, но альтернативные схемы ухода за ними далеки от идеала. С такими детьми часто жестоко обращаются не только контрабандисты, но и некоторые приемные воспитатели. Дети могут размещаться в детских домах, специализированных учреждениях или передаваться на воспитание, причем иногда дети живут вместе с другими беженцами или лицами, ищущими убежища. У приемных семей зачастую нет средств для присмотра за этими детьми, и УВКБ ООН вынуждено оказывать им помощь. В последние годы имели место прискорбные случаи, когда родители или родственники бросали детей на попечение УВКБ ООН, чтобы им дали жилье, пищу и образование<sup>26</sup>.

### **IV. ВЫВОДЫ**

#### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Правительство ЮАР не утверждает, что побеги – серьезная проблема для зарегистрированных лиц, ищущих убежища. Нет никаких причин, по которым заявитель с необоснованным ходатайством, используя канал убежища как средство попасть в экономику ЮАР, мог бы решить скрыться, не дождавшись окончательного отказа по своему ходатайству. У тех, кто использует ЮАР в качестве транзитного пункта в незаконном передвижении, не было бы никакой необходимости подавать ходатайство о предоставлении убежища, если бы их не задержали, и они не стремились бы к освобождению.

Если создание коллективных центров приема в отдаленных районах задумано как сдерживающее средство, то это, наверное, странное место для того, чтобы начать решать проблему предполагаемого наличия в стране 3–5 миллионов не имеющих документов мигрантов<sup>27</sup>. Те ограничения свободы передвижения лиц, ищущих убежища, которые возникнут в результате этого (даже если они будут не столь суровыми, чтобы означать содержание под стражей), могут быть несоразмерны государственному интересу, защитить который они призваны.

Обеспечение присутствия для высылки – более обоснованная причина ограничения свободного передвижения лиц, получивших отказ в предоставлении убежища. Лица, ищущие убежища, ходатайства которых отклонены в ходе обычной (неускоренной) процедуры, получив отрицательное решение от

<sup>24</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.37.

<sup>25</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, pp.41–44.

<sup>26</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Претории.

<sup>27</sup> По оценкам, на каждые пятьдесят не имеющих документов мигрантов в ЮАР приходится всего одно лицо, ищущее убежища. F. Jenkins & L.A. de la Hunt, *Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa*, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.61.

сотрудников службы определения статуса, постоянного комитета или Апелляционного совета, имеют в своем распоряжении месяц для того, чтобы выехать из страны на собственных условиях, и берутся под стражу только в том случае, если они не исполняют этот приказ. Опыт показывает, что большинство таких получивших отказ лиц, ищущих убежища, в настоящее время подобные приказы не исполняют.

### **В. Экономическая эффективность**

Затраты на содержание центра в Линделе, по сообщениям, вдвое превышают затраты на содержание обычной тюрьмы в ЮАР<sup>28</sup>. Большие коллективные центры, несмотря на свою масштабность, также, скорее всего, окажутся экономически неэффективными по сравнению с общинными механизмами приема (и еще в большей степени, если от и без того не имеющих достаточных ресурсов благотворительных организаций действительно потребуют предоставлять всю материальную помощь лицам, проживающим в этих центрах). Правительство, возможно, считает, что такие высокие затраты окупит их сдерживающая роль, и что они в конечном счете будут компенсированы более низкими расходами на депортацию, когда сдерживающий эффект начнет уменьшать количество ходатайств о предоставлении убежища, подаваемых нелегальными переселенцами.

Администрация ЮАР по вопросам предоставления убежища страдает от недостатка как кадровых, так и финансовых ресурсов. Неправительственные критики предложений о создании коллективных центров подвергают сомнению целесообразность затрат на перевод существующего персонала, который занимается определением статуса беженцев, и других обученных кадров в эти отдаленные пункты. Они намекают на то, что многие руководители неохотно согласились бы на такой перевод, что подорвет идею административной эффективности как обоснование создания этих центров, по крайней мере, в кратко- и среднесрочной перспективе.

В аргументах, которые местные защитники прав беженцев приводят против создания открытых центров для лиц, ищущих убежища, также упоминается как доказательство, что в странах с высоким уровнем бедности такие лагеря могут вызвать ощущение, что такие лица, ищущие убежища, получают привилегированную помощь, недоступную для местных жителей, даже там, где у лиц, ищущих убежища, нет другого выбора, кроме как положиться на государственную помощь, если им не разрешается работать законно<sup>29</sup>.

### **С. Экспортная ценность**

Действующей в ЮАР системе предоставления убежища удастся функционировать без применения обычного задержания и содержания под стражей – как по прибытии, так и в ходе процедуры определения статуса. Закон предусматривает задержание и содержание под стражей только в случае, когда человек не соблюдает основное «альтернативное» ограничение – регулярное продление разрешения на временное проживание – или не исполняет приказ покинуть страну в месячный срок. Нынешняя практика, вероятно, является лучшей моделью, чем любая из предлагаемых альтернативных мер.

---

<sup>28</sup> F. Jenkins & L.A. de la Hunt, Detaining Asylum Seekers: Perspectives on Reception Centres for Asylum Seekers in South Africa, University of Cape Town Legal Aid Clinic, September 2000, p.4.

<sup>29</sup> В ноябре 2003 года Верховный апелляционный суд ЮАР постановил, что Министерство внутренних дел имеет дискреционное полномочие на ограничение права лиц, ищущих убежища, на работу и учебу. В настоящее время министерство добивается проведения открытых слушаний по данному вопросу, и вполне вероятно, что оно в будущем вновь введет ограничения на эти права лиц, ищущих убежища. См. Watchenuka and another v Minister of Home Affairs and others, Case No. 10/03, Supreme Court of Appeal of South Africa, 28 November 2003 [*дело Ватченука и др. против Министра внутренних дел и др., дело № 10/03, Верховный апелляционный суд ЮАР, 28 ноября 2003 г.*].

## ИСПАНИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Общее правило состоит в том, что иностранцы, законно присутствующие на территории Испании, пользуются свободой передвижения и могут свободно выбирать место жительства, с учетом ограничений, предусмотренных законом, и мер, которые Министр внутренних дел может принять по причинам государственной безопасности. Это в равной степени относится к лицам, проходящим процедуру убежища.

Испанское законодательство в отношении иностранцев предусматривает задержание и содержание под стражей иностранцев, находящихся в стране незаконно, на срок максимум 72 часа без решения суда. Этот срок может быть продлен до 40 дней содержания в центре интернирования (*Centro de Internamiento para Extranjeros*, CIE, ЦИ), если судья дал санкцию на интернирование иностранца. Находясь в ЦИ, любой иностранец может подать ходатайство о предоставлении убежища и получает для этого правовую помощь. Ожидая решения о возможности допуска ходатайства к процедуре предоставления убежища, заявитель находится под стражей в ЦИ. Он может быть освобожден до окончания сорокадневного периода, если его ходатайство допущено к процедуре до истечения этого срока.

Иностранцы, задержанные при попытке нелегального въезда (*via patera*), а затем подавшие ходатайства о предоставлении убежища, которые рассматриваются по процедуре, установленной для заявителей, находящихся на территории страны, могут направляться в ЦИ, такие как в Фуэрвентуре и Ланзароте на Канарских островах. Хотя лицам, содержащимся в таких центрах интернирования, не разрешается из них свободно выходить, эти учреждения не считаются пенитенциарными. На практике некоторые из этих центров сильно переполнены, и в прошлом выражалось серьезное беспокойство в отношении условий содержания в них<sup>2</sup>.

Лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, у которого больше нет законных оснований для пребывания в Испании, рассматривается так же, как любой другой незаконный иммигрант, и может быть взято под стражу в целях депортации. В случае лица, получившего отказ в предоставлении убежища, министерство может продемонстрировать суду, что содержание под стражей необходимо для осуществления депортации. Во многих случаях интернированные в ЦИ освобождаются, если попытки правительства отправить их обратно в страны пребывания не приносят результата. Это касается, например, многих выходцев из стран к югу от Сахары, которые приезжают в Испанию без документов, а у Испании нет соглашений о реадмиссии со странами их предположительного происхождения.

Закон об убежище<sup>3</sup>, между тем, позволяет ограничивать передвижение лиц, ищущих убежища, на период принятия решений о приемлемости их ходатайств, транзитными центрами в пограничных пунктах. Для этой цели на пограничных постах должны быть созданы надлежащие возможности<sup>4</sup>. Заявители могут содержаться там максимум шесть дней. В 2000 году Конституционный суд постановил, что содержание под стражей заявителя, ходатайство которого признано неприемлемым, в транзитной зоне аэропорта в течение более общепринятого 72-часового срока не является незаконным, потому что соответствующее лицо свободно может вернуться в свою страну происхождения либо отбыть в третью страну. Суд поэтому расценил такую форму содержания под стражей не как лишение свободы, а как административную меру, имеющую целью воспрепятствовать въезду иностранцев на территорию Испании после получения отказа в допуске к испанской процедуре убежища<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Эти проблемы документально зафиксированы, в частности, организациями «Хьюман Райтс Уотч» и «Международная амнистия», а также Национальным офисом Омбудсмана.

<sup>3</sup> Закон № 5/1984 от 26 марта 1984 года о праве на убежище и статусе беженца, с изменениями, внесенными Законом № 9/1994 (далее – Закон об убежище).

<sup>4</sup> Статья 5 Закона № 9/1994 о внесении изменений в Закон № 5/1984.

<sup>5</sup> Tribunal Constitucional, STC, 179/2000, 26 June 2000 (BOE num. 180, de 28 de julio); см. также решение Конституционного суда от 27 февраля 2002 г.

Подавляющее большинство ходатайств на границе регистрируется в международном аэропорту Мадрида, где есть надлежащие условия для размещения заявителей, причем недавно эти помещения были обновлены. Аналогичные возможности созданы в международных аэропортах Барселоны и Лас-Пальмаса (Канарские острова).

Безбилетные пассажиры также имеют доступ к процедуре убежища и подлежат прохождению процедур определения приемлемости ходатайств на границе. Если их допустили к процедуре убежища, им разрешается высадиться и свободно передвигаться.

В листовках, которые раздают лицам, задержанным на границе или содержащимся в центре интернирования, приведена информация о процедуре убежища и обжаловании отказов, однако там нет сведений о том, как оспаривать приказы о высылке или содержание под стражей. Находящееся в ЦИ лицо считается подвергнутым административному содержанию под стражей, что в любом случае обжалованию не подлежит. Лица, содержащиеся в ЦИ, имеют доступ к правовой помощи, и работающие на безвозмездной основе адвокаты, направленные ассоциациями адвокатов, должны проконсультировать их относительно их прав. Закон об иностранцах требует от представителей властей в силу занимаемой должности уведомлять лиц, взятых под стражу до высылки, или лиц, поступивших в центр интернирования некарательного характера, об их праве на бесплатную правовую помощь. Испанская неправительственная организация СЕАР сообщает, что на практике это часто не делается<sup>6</sup>.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Исключительные ограничения на свободу передвижения**

Министр внутренних дел может временно устанавливать ограничения на свободное передвижение по причинам национальной безопасности или охраны здоровья населения<sup>7</sup>. Министр должен указать причины, оправдывающие наложение таких ограничений. Эти полномочия используются в исключительных случаях.

Закон об убежище № 9/1994 также прямо уполномочивает Министра внутренних дел устанавливать требование о принудительном проживании (ограничение свободы передвижения, а не содержание под стражей) на весь срок процедуры предоставления убежища для заявителей, у которых нет документов, необходимых для проживания в Испании. Опять-таки, эта мера на практике применяется редко<sup>8</sup>.

### **B. Открытые центры или ежемесячное пособие на проживание**

Общие механизмы приема лиц, ищущих убежища в Испании, изучаются в данном приложении исключительно для того, чтобы посмотреть, представляют ли они собой альтернативные средства достижения государственных целей (таких как контроль над местонахождением лиц, ищущих убежища), которые в другой стране могли бы быть достигнуты более широким применением содержания под стражей. Признано, что они не работают как «альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры». Основы для прямого компромисса между двумя этими мерами по испанскому законодательству нет, то есть лица, ищущие убежища и содержащиеся под стражей в портах, не могут освобождаться в открытый центр до получения решения о приемлемости их ходатайств; а лица, ищущие убежища и допущенные к процедуре, не подлежат задержанию и содержанию под стражей, кроме исключительных ситуаций (например, если они замешаны в преступной деятельности и взяты под стражу по уголовному праву).

Лица, ищущие убежища и допущенные к процедуре, могут проживать в открытом центре (*Centro de Acogida para Refugiados*, CAR, ОЦ). Это не обязательно, но данный вариант является основной

<sup>6</sup> HRW Report, *Discretion Without Bounds: The Arbitrary Application of Spanish Immigration Law*, July 2002, Vol.14, No.6, p.4 [Доклад организации «Хьюман Райтс Уотч», «Свобода действий без границ: произвольное применение испанского иммиграционного законодательства», июль 2002 г., том 14, № 6, с. 4].

<sup>7</sup> Статья 18(2) Имплементирующего указа № 203/95, статья 5(1) Закона об убежище 1984 г. с изменениями.

<sup>8</sup> Статья 4(3) Закона об убежище, статья 14 Положений об убежище, утвержденных Королевским указом № 203/1995.

формой помощи тем, у кого нет средств. Как только лица, ищущие убежища и содержащиеся на пограничном посту (например, в международном аэропорту Мадрида), получают допуск к процедуре предоставления убежища, их освобождают и, как правило, направляют в открытый центр приема.

Распределение в центры, расположенные в Мадриде, производится в зависимости от индивидуальных потребностей и организуется Институтом миграции и социальных служб (*Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, IMSERSO, ИМСЕРСО*), входящим в структуру Министерства труда и социальных дел, через социальных работников, прикомандированных к Бюро по вопросам о предоставлении убежища и беженцев (БУБ). За пределами Мадрида распределение обычно координируется между БУБ и Испанским Красным Крестом. В прошлом были проблемы с некоторыми уязвимыми лицами, которые переводились в общежития и получали денежное пособие.

Всего в ведении ИМСЕРСО находится четыре центра приема, рассчитанных в общей сложности на 396 человек. Среди предоставляемых услуг – консультирование силами своих социальных работников и психологов. Лица с тяжелыми психическими расстройствами или инфекционными заболеваниями в центры не допускаются<sup>9</sup>, в этом случае находят альтернативные условия, более подходящие для их особых потребностей.

Общее количество мест в других центрах, управляемых неправительственными организациями (СЕАР, Красным Крестом и АССЕМ), – 443. Холостые (незамужние) лица, ищущие убежища, могут находиться в центрах шесть месяцев с возможным продлением на три месяца, а семьи – до года. Если лицо, ищущее убежища, выбывает из центра или теряет с ним связь, обратно его не принимают. Общая вместимость открытых центров приема в Испании (как государственных, так и принадлежащих неправительственным организациям) – 839 мест.

Альтернативная проживанию в центре приема мера – ежемесячное пособие на проживание от Красного Креста, но оно предоставляется в исключительных случаях. Данный факт, однако, подчеркивает, что центры приема не задуманы как форма надзорной или правоприменительной меры.

В Испании не существует центров, предназначенных исключительно для разлученных с семьей детей, ищущих убежища, но есть много центров для детей-мигрантов в общем, которыми управляют НПО. За 2003 год БУБ зарегистрировало только три ходатайства от разлученных с семьей несовершеннолетних лиц<sup>10</sup>. В 1987 году в Мадриде одним религиозным братством был создан центр для размещения и оказания специализированной помощи как детям лиц, ищущих убежища, так и иммигрантов.

### **С. Продление удостоверений личности**

Еще одной альтернативной содержанию под стражей мерой, с точки зрения альтернативных административных средств контроля над местонахождением лиц, ищущих убежища, является обязанность этих лиц регулярно продлевать свои удостоверения личности. Де-факто это требование отмечаться.

## **IV. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Почти все лица, ищущие убежища, остаются в испанской процедуре убежища до ее завершения. Неправительственная организация АССЕМ относит это на счет того факта, что лица, желающие нелегально проехать через Испанию транзитом, редко задерживаются, поэтому им не нужно просить убежища, чтобы избежать задержания или отсрочить депортацию<sup>11</sup>. Такая национальная система приема означает, что лица, ищущие убежища, могут жить в Испании почти год, получая деньги на карманные

<sup>9</sup> Согласно решению ИМСЕРСО за июль 1998 г.

<sup>10</sup> Достоверной статистики о числе разлученных несовершеннолетних, ищущих убежища в Испании, нет.

<sup>11</sup> Беседа с представителями АССЕМ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

расходы и — через шесть месяцев — право на работу. Как следствие, причин, по которым они должны хотеть скрыться, прежде чем процедура будет завершена, очень мало.

Лица, получившие отказ в предоставлении убежища и пребывающие на территории Испании, имеют в своем распоряжении 15 дней на то, чтобы выехать или подать апелляцию; при этом, однако, контроль за исполнением ими таких приказов не ведется, а возможности и стимулы полиции для того, чтобы искать тех, кто, возможно, не исполняет эти приказы, ограничены.

## ШВЕЦИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Лиц, ищущих убежища, могут задерживать по прибытии, особенно если они подпадают под категорию ускоренной процедуры – «безопасная страна убежища» или «явно необоснованное». В таких случаях они могут содержаться под стражей в течение всего периода их пребывания в Швеции. Решение о взятии под стражу должно быть принято или подтверждено в течение шести часов Шведским миграционным бюро (ШМБ), Апелляционным советом по делам иностранцев (АСИ) или Министерством иностранных дел.

Глава 6 Закона об иностранцах устанавливает конкретные предельные сроки содержания под стражей. Первоначально иностранец может быть задержан на срок до 48 часов для проверки его статуса. Если есть основания считать, что будет осуществлена депортация, или если имеются серьезные сомнения относительно личности или гражданства данного лица, оно может быть взято под стражу на срок до четырнадцати суток. Относительно двух этих категорий должен также существовать риск того, что лицо скроется, или основания подозревать, что оно будет участвовать в преступной деятельности.

Приказы о задержании и содержании под стражей, связанные с «отказом во въезде»<sup>2</sup>, а также приказы о высылке должны быть пересмотрены в двухмесячный срок. После этого окружные административные суды должны периодически пересматривать все приказы. Все виды задержания и содержания под стражей могут обжаловаться в местном суде, а затем в АСИ. При этом, однако, лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которые не могут быть возвращены, иногда сталкиваются с длительным или бессрочным содержанием под стражей. Лицам, содержащимся под стражей, предоставляется правовая помощь, за исключением лиц, проходящих ускоренную процедуру.

Иностранцы младше 16 лет могут браться под стражу по Закону о специальном контроле над иностранцами, если: (а) имеется решение о высылке в соответствии с этим законом; (б) есть вероятность того, что такое решение будет принято, и основание полагать, что иностранец будет скрываться или совершит преступления; или (в) его личность не установлена и существуют исключительные причины для задержания и содержания под стражей. Такими исключительными причинами считаются ситуации, когда депортация неизбежна.

Возможность взятия под стражу разлученного с семьей ребенка, ищущего убежища, очень ограничена. Единственная ситуация, в которой шведские власти имеют право брать несовершеннолетнего под стражу, – когда после попытки осуществить высылку надзорная мера оказалась неэффективной. Возможность взятия разлученного с семьей ребенка под стражу в этих исключительных случаях рассматривается для того, чтобы защитить ребенка от возможного похищения торговцами или другими лицами, чьи намерения никоим образом не совпадают с «наилучшими интересами» ребенка.

И лица, ищущие убежища, и лица, признанные беженцами, как и прочие иностранцы, в Швеции могут подвергаться задержанию и содержанию под стражей для подготовки высылки с территории страны согласно Закону о специальном контроле над иностранцами по причинам национальной безопасности и борьбы с терроризмом. И Комитет ООН против пыток<sup>3</sup>, и Комитет по ликвидации всех форм расовой дискриминации<sup>4</sup> критиковали Швецию, в частности, за отказ таким лицам в праве обжалования. В отношении таких лиц не было предложено ни одной альтернативной меры; вместо этого адвокаты сосредоточились на потребности в более значительных средствах правовой защиты во избежание риска дискриминации представителей определенных государств и, если высылка

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Согласно разделу 2 главы 6 Закона об иностранцах, иностранец может быть взят под стражу, если его личность невозможно установить, если ему почти наверняка будет отказано во въезде либо если он будет выслан согласно положениям главы 4.

<sup>3</sup> Выводы и рекомендации Комитета против пыток: Швеция. 28-я сессия, документ ООН № CAT/C/XXVIII.CONCL.1, 6 мая 2002 г., пп. 6(b) и 7(b).

<sup>4</sup> Заключительные замечания Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации: Швеция. Документ ООН № CERD/C/64/CO/8 от 12 марта 2004 г., п. 15.

осуществляется в отношении лица, ищущего убежища, или беженца, риска принудительного возвращения.

Ежемесячно в Швеции берутся под стражу около 100 лиц, ищущих убежища<sup>5</sup>.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **A. Освобождение под надзор, требование отмечаться и др.**

Лица, ищущие убежища, могут освобождаться из-под стражи под надзор в индивидуальном порядке в рамках пересмотра решения о необходимости их содержания под стражей. При пересмотре учитывается то, может ли надзор быть достаточным для достижения поставленной цели. При освобождении под надзор от лица, ищущего убежища, могут потребовать отмечаться в полиции один или два раза в неделю, сдать паспорт или другие документы, удостоверяющие личность, или выполнить иные условия. Условия помещения иностранца под стражу и надзора над ним входят в единую структуру положений раздела 5 главы 6 Закона о беженцах. Отправной точкой при любом определении является то, что власти должны применять минимально ограничивающие меры, необходимые в каждом отдельном случае<sup>6</sup>. На практике, как сообщается, надзорная мера (вместо содержания под стражей) не применяется всеми региональными отделениями Иммиграционного управления одинаково интенсивно<sup>7</sup>.

### **B. Открытые центры или самостоятельная организация проживания**

Лица, ищущие убежища, содержатся под стражей в центрах «расследования» в течение первых нескольких недель после прибытия. Им выдается удостоверение личности («СИБ-карта»), действительное на весь срок процедуры. Во время «содержания под стражей для расследования» рассматривается право лица, ищущего убежища, на освобождение в общество. Если решение об освобождении утверждается, то лицо, ищущее убежища, направляется в центр приема, курируемый ШМБ, хотя проживание в таком центре не является обязательным. Для семей или для групп одиноких лиц, ищущих убежища, предусмотрены меблированные квартиры с самостоятельным питанием («групповые дома»)<sup>8</sup>. Финансовая помощь зависит от посещения учебных курсов, а не от проживания в центре. Лица, ищущие убежища, могут сами организовывать свое проживание, особенно если их близкие родственники или семья уже живут в Швеции, и многие именно так и делают. Сравнительной статистики об уровнях соблюдения процедур этими двумя группами лиц, ищущих убежища, – живущими в центрах и живущими самостоятельно, – нет.

ШМБ сталкивается с трудностями в поиске муниципалитетов, согласных на размещение у себя новых центров приема лиц, ищущих убежища. Особенно сложная ситуация – на юге Швеции. Тенденция к увеличению числа лиц, ищущих убежища, наряду с ощутимым дефицитом жилья в некоторых случаях вынуждала ШМБ использовать под жилье другие виды помещений, такие как туристические центры, гостиницы и помещения для проведения конференций<sup>9</sup>.

### **C. Альтернативные меры для семей**

Агентства в Швеции сообщают, что в большинстве случаев родители, которым предоставляется

---

<sup>5</sup> За 2002 год количество стихийно прибывших в Швецию лиц, ищущих убежища, составило 33016 человек, или приблизительно на 40% больше, чем за предыдущий год (23515 человек).

<sup>6</sup> Такой подход исходит из шведской системы уголовного правосудия, которая аналогичным образом открыта для альтернативных, не связанных с лишением свободы, мер во всех возможных случаях. Граждане Швеции, приговоренные за правонарушения к лишению свободы на срок до трех месяцев (например, многие управлявшие автомобилем в состоянии опьянения), могут помещаться под домашний комендантский час с электронной маркировкой. Следует отметить, что такая мера применяется только как вспомогательное средство в интенсивной программе надзора. Достигнуты уровни соблюдения выше 90%. См. J. Shackman, *Criminal Treatment: The Imprisonment of Asylum Seekers*, The Prison Reform Trust, 2002 [Дж. Шэкмен «Некарательное воздействие: тюремное заключение лиц, ищущих убежища»].

<sup>7</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Стокгольме.

<sup>8</sup> Отметим, что «групповые дома» широко используются в других сферах шведской социальной политики, например, для инвалидов, реабилитации наркоманов, в правосудии по делам несовершеннолетних, для детей и матерей, освобожденных из заключения.

<sup>9</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Стокгольме.

возможность выбирать, склоняются к разделению семьи, а не к продолжению содержания их ребенка или детей под стражей. В случаях, когда у ребенка есть только отец и отца по исключительным причинам нельзя освобождать, ребенок, как правило, освобождается в групповой дом для несопровождаемых детей, и ему предоставляется возможность регулярных встреч с отцом<sup>10</sup>.

Семьи обычно освобождаются в семейное жилье в Карлслундском центре приема беженцев, и для них устанавливается обязанность ежедневно отмечаться в Иммиграционном департаменте.

#### **D. Альтернативные меры для содействия возвращению**

Шведские власти разработали ряд новаторских подходов к решению проблем лиц, ищущих убежища, которые получили окончательный отказ по своим ходатайствам. С помощью консультационных мероприятий, в которых могут участвовать юридический представитель заявителя и другие соответствующие субъекты, шведские власти помогают лицам, ищущим убежища, самим прийти к решению о том, что наилучшим вариантом, возможно, будет уехать из Швеции. Этот подход, несмотря на его ресурсоемкость, приводит к положительным результатам: в частности, все больше получивших отказ лиц, ищущих убежища, решают таким образом покинуть Швецию. Как следствие, такие лица проводят пропорционально меньше времени под стражей.

### **III. ВЫВОДЫ**

#### **A. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

За период с января по сентябрь 2003 года в Швеции было принято 23507 ходатайств о предоставлении убежища и рассмотрено 22314 дел, 2810 из которых были «аннулированы»<sup>11</sup>. Последняя цифра отражает верхнюю границу количества лиц, ищущих убежища, которые могли скрыться в ходе проведения процедуры, а также включает другие причины, например, добровольное возвращение.

Сравнительный статистический анализ различных уровней явки лиц, освобожденных под надзор, и лиц, освобожденных без требования отмечаться или других условий, не проводился.

В октябре 2003 *Migrationsverket* опубликовало отчет о детях, исчезающих в Швеции. Было установлено, что в 2002 году исчезло 103 ребенка. Большинству из них было 15–18 лет, и 70% из них пропали, не получив окончательного решения по своим ходатайствам.

#### **B. Экономическая эффективность**

Лица, ищущие убежища, которые должны ожидать решения в течение нескольких месяцев, получают разрешение на работу и, если они получают зарплату, то должны оплачивать питание и проживание в своем центре приема. Это не только делает более продуктивным время, проведенное ими в Швеции, но и содействует тому, что данное решение, которое дешевле, чем содержание под стражей, становится еще экономически более эффективным для государства.

#### **C. Экспортная ценность**

Шведскую систему очень часто упоминают как «передовую практику» благодаря четкости шведского законодательства в плане задержания (содержания под стражей) и альтернативных ему мер. Следующим шагом было бы более детальное изучение реализации этого законодательства с целью получения доказательств эффективности альтернативных мер и того, как судьи методично рассматривают альтернативные меры перед вынесением решения о взятии под стражу. Между тем, в том, что касается ее альтернативных мер для защиты разлученных с семьей детей, Швеция так же, как и многие другие европейские страны, нуждается в «импортированных» идеях.

<sup>10</sup> G. Mitchell, The Swedish Model of Detention, Asylum Seeker Project, Refugee Council of Australia [Дж. Митчелл «Шведская модель задержания и содержания под стражей», проект для лиц, ищущих убежища, Совет по делам беженцев Австралии].

<sup>11</sup> Migrationsverket (Шведское миграционное бюро) Швеции, статистический отдел.

## ШВЕЙЦАРИЯ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

Правовая основа «принудительных мер», в том числе задержания и содержания под стражей, в швейцарском законодательстве об убежище и иммиграции состоит, главным образом, из Федерального закона о пребывании и поселении иностранцев (ЗППИ)<sup>2</sup>. Соответствующие статьи 13а–13е были приняты в их нынешней форме швейцарским парламентом и одобрены на референдуме в 1994 году. Они вступили в силу в феврале 1995 года. Пересмотренная редакция определенных положений вступила в силу в апреле 2004 года, как объясняется ниже.

ЗППИ предусматривает две формы задержания и содержания под стражей. Обе они предназначены для обеспечения исполнения процедуры депортации, предусмотренной пп. (f) п. (1) ст. 5 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ЕКПЧ). Обе эти формы требуют наличия юридической и фактической возможности осуществления депортации. Одна форма задержания и содержания под стражей может предписываться до принятия решения о депортации и поэтому применяется в ходе процедуры предоставления убежища («подготовительное содержание под стражей»). Другая форма применяется после уведомления о приказе о депортации или выдворении, например, после отклонения ходатайства о предоставлении убежища («депортационное содержание под стражей»). Обе формы должны удовлетворять определенным критериям, некоторые из которых являются общими для обеих форм<sup>3</sup>, а остальные разнятся.

#### A. Подготовительное содержание под стражей (ст. 13а ЗППИ)

В ЗППИ дан исчерпывающий перечень оснований для выдачи приказа о подготовительном содержании под стражей: (1) если иностранец отказывается сообщить данные о себе во время процедуры предоставления убежища или депортации, подает несколько ходатайств о предоставлении убежища под разными именами либо постоянно без уважительных причин игнорирует вызовы; (2) если иностранец покидает район, в котором ему было предписано проживать согласно статье 13е, либо въезжает в район, в который ему запрещено въезжать<sup>4</sup>; (3) если иностранец въезжает в Швейцарию, несмотря на запрет, и не может быть немедленно депортирован; (4) если иностранец подает ходатайство о предоставлении убежища после окончательного оформления приказа о выдворении<sup>5</sup> или после безусловного выдворения из страны; или (5) если иностранец создал серьезную угрозу для жизни и здоровья других людей или подверг их жизнь и здоровье опасности и поэтому преследуется либо осужден.

Максимальный срок подготовительного содержания под стражей – три месяца. Как и при депортационном содержании под стражей (см. ниже), подготовительное содержание может быть прервано, если причина его более не действует<sup>6</sup>. Законность и целесообразность содержания под стражей не позднее чем через 96 часов с момента задержания подлежат проверке судебным органом в устном производстве.

#### B. Депортационное содержание под стражей (ст. 13б ЗППИ)

Если приказ о депортации или выдворении выдан в первой инстанции, то ответственный кантон<sup>7</sup> с целью обеспечения исполнения этого приказа может: (1) продолжать содержать иностранца под стражей, если он уже находится под стражей в соответствии со ст. 13а; (2) взять иностранца под стражу, если существуют основания для этого по статье 13а(b), (c) или (e); или (iii) взять иностранца под стражу, если есть конкретные признаки того, что он намеревается избежать депортации, в частности потому, что предыдущее поведение иностранца позволяет заключить, что он нарушает приказы, изданные органами

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> *Loi federale sur le séjour et l'établissement des étrangers*.

<sup>3</sup> См. ст. 13b(1)(b) ЗППИ, в которой есть ссылки на ст. 13а(a), (b) и (e) ЗППИ.

<sup>4</sup> Альтернативная мера – детали см. ниже.

<sup>5</sup> В силу ст. 10(1)(a) или (b) ЗППИ.

<sup>6</sup> Ст. 13c(5)(a) ЗППИ.

<sup>7</sup> Швейцария разделена на 26 кантонов.

власти<sup>8</sup>. В последнем случае, согласно изменениям, которые вступили в силу 1 апреля 2004 года, взятие под стражу допускается, если Федеральное бюро отклонило ходатайство без рассмотрения по существу, потому что признало его «явно необоснованным»<sup>9</sup>. Статья 13f ЗППИ, еще одна пересмотренная формулировка, предусматривает, что иностранцы обязаны сотрудничать, в частности, предоставляя (1) правильную и полную информацию о соответствующих фактах касательно их пребывания, (2) все необходимые доказательства, причем безотлагательно, и (3) документы, удостоверяющие личность.

Следует отметить, таким образом, что взятие под стражу лица, ищущего убежища, допущенного к полной процедуре предоставления убежища, до вынесения первоначального решения по его ходатайству только лишь на том основании, что его можно считать склонным к побегу, швейцарским законодательством вообще не предусмотрено. Если же выдан приказ о депортации или выдворении лица после первого отклонения ходатайства, но во время возможного рассмотрения апелляции, данное лицо может быть взято под стражу по причине вероятного оказания сопротивления его высылке с территории Швейцарии на основании его предыдущих действий и уровня его сотрудничества с властями. Федеральный совет отметил в марте 2002 года, что вероятность того, что иностранец не явится для высылки, наиболее часто приводится в качестве основания для депортационного содержания под стражей; в частности, это основание указывалось приблизительно в двух третях всех тех случаев, где выносился приказ о такой форме содержания под стражей<sup>10</sup>.

Срок депортационного содержания под стражей не должен превышать трех месяцев. Он может быть продлен максимум на шесть месяцев<sup>11</sup>, т.е. в общей сложности до девяти месяцев, только в случае, если особые препятствия мешают исполнению приказа о депортации (не делая его невозможным). Допускается непрерывное содержание под стражей (т.е. переходящее из подготовительного в депортационное), если постоянно выполняются поставленные условия<sup>12</sup>. Срок содержания под стражей проверяется на соответствие принципу соразмерности, который является частью швейцарского конституционного и административного права (см. ниже).

Содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, могут подать прошение об освобождении из-под стражи в судебный орган местного кантона через месяц после первого пересмотра решения об их взятии под стражу. Затем они могут продолжать обжаловать решение, если оно отрицательное, каждый месяц при «подготовительном содержании под стражей» и каждые два месяца — при «депортационном»<sup>13</sup>.

### **С. Правовая помощь**

Бесплатные юридические консультации, как правило, регламентируются кантональным законодательством.<sup>14</sup> Этот принцип содержится в статье 29(3) Конституции Швейцарии. Согласно этому положению, «каждое лицо, не располагающее необходимыми средствами, имеет право на бесплатную правовую помощь, кроме случаев, когда дело выглядит не имеющим никаких шансов на успех. Кроме того, такое лицо имеет право на бесплатное юридическое представительство в объеме, необходимом для защиты прав данного лица». Учитываемые факторы включают сложность дела, а также положение заявителя, например, его или ее способность понимать процедуру и следовать ей<sup>15</sup>. В отношении административного содержания под стражей Федеральный суд постановил, что в случаях, когда срок депортационного содержания под стражей продлевается<sup>16</sup>, в правовой помощи отказывать нельзя<sup>17</sup>. При

<sup>8</sup> В частности, потому, что иностранец не соблюдает свою обязанность сотрудничать, предусмотренную ст. 13f ЗППИ и ст. 8(1)(a) или (4) Закона об убежище.

<sup>9</sup> В соответствии со ст. 32(2)(a)-(c) или ст. 33 Закона об убежище.

<sup>10</sup> Послание Федерального совета по Федеральному закону об иностранцах от 8 марта 2002 года на основании выводов обзора применения принудительных мер, подготовленного Федеральным бюро по делам беженцев.

<sup>11</sup> Ст. 13b(2) ЗППИ.

<sup>12</sup> Ст. 13b(1)(a) ЗППИ.

<sup>13</sup> Ст. 13c(2)-(4) ЗППИ.

<sup>14</sup> Условия предоставления бесплатных юридических консультаций изложены в статье Andreas Zund, Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Verfahrensfragen und Rechtsschutz, AJP/PJA 1995, p. 854 (856).

<sup>15</sup> См. решение Федерального суда BGE 120 Ia 46 E.3a.

<sup>16</sup> Ст. 13b(2) ЗППИ.

<sup>17</sup> См. решение Федерального суда BGE 122 I 53 E.2c/cc.

первом рассмотрении вопроса о законности содержания под стражей правовая помощь должна предоставляться только в том случае, если дело особо сложное (а дела обычно таковыми не считают)<sup>18</sup>.

#### **Д. Планируемые изменения в ЗППИ**

В статью 13b будут вноситься изменения<sup>19</sup> с тем, чтобы ответственный кантональный орган в случае, если приказ о депортации или выдворении выдан в первой инстанции, с целью обеспечения исполнения этого приказа мог взять соответствующее лицо под стражу, при условии, что: (1) на это есть основания согласно ст. 72(1)(b), (c) или (g)<sup>20</sup>; (2) ответственное федеральное ведомство приняло решение о неприемлемости ходатайства<sup>21</sup>; (3) есть конкретные признаки того, что соответствующее лицо намеревается избежать депортации, в частности, оно не выполнило свои обязанности по сотрудничеству<sup>22</sup>; или (4) предыдущее поведение лица позволяет заключить, что оно нарушает приказы, изданные органами власти.

УВКБ ООН выразило беспокойство по поводу двух из этих новых оснований взятия под стражу. Во-первых, хотя, в общем, и решения о неприемлемости ходатайств, и решения об административном задержании направлены на борьбу со злоупотреблением системой предоставления убежища, не все причины решения «о неприемлемости» могут оправдать взятие под стражу<sup>23</sup>. Во-вторых, такая санкция, как содержание под стражей, в контексте отсутствия сотрудничества с процедурой предоставления убежища, не ограничивается умышленными, грубыми нарушениями<sup>24</sup> и может, поэтому, в конкретных случаях быть несоразмерной<sup>25</sup>.

#### **Е. Задержание и содержание под стражей в аэропортах**

Лица, ищущие убежища, которые прибывают самолетом в аэропорт, могут не иметь разрешения на въезд в страну. Согласно статье 23 Закона об убежище, если въезд не санкционирован в аэропорту, власти могут выслать лицо, ищущее убежища, в качестве меры предосторожности, если дальнейшее передвижение данного лица в третью страну допустимо, обосновано и возможно<sup>26</sup>.

Это решение должно быть вынесено в 15-дневный срок после подачи ходатайства о предоставлении убежища. Если рассмотрение дела займет больше времени, власти разрешат въезд на территорию Швейцарии. Если заявителю приказано покинуть страну, его нельзя задерживать в аэропорту дольше 7 суток. Сюда не включается 24-часовой период, предусмотренный для подачи апелляции для возобновления приостанавливающего действия, решение по которой Комиссия по апелляциям, касающимся предоставления убежища, должна принять максимум за 48 часов<sup>27</sup>. После этого максимального 25-дневного срока содержания под стражей в транзитной зоне аэропорта лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, может быть переведено на режим депортационного содержания под стражей<sup>28</sup>, с учетом 96-часового срока обязательного рассмотрения дела судебным органом<sup>29</sup>.

<sup>18</sup> См. решение Федерального суда BGE 122 I 276 E.3b.

<sup>19</sup> Согласно проекту ст. 73 (которая заменит ст. 13b(1)(b)).

<sup>20</sup> Ранее ст. 13a.

<sup>21</sup> В соответствии со ст. 32(2)(a)-(c) или ст. 33 Закона об убежище.

<sup>22</sup> Согласно ст. 85(1)(c) ЗППИ, а также ст. 8(1)(a) или (4) Закона об убежище.

<sup>23</sup> См. мнение эксперта, проф. д-ра Вальтера Калина, подготовленное по поручению службы УВКБ ООН по связям для Швейцарии: *Rechtsfragen im Zusammenhang mit der geplanten Revision des Asylgesetzes* (13. September 2001) in: ASYL 2001, p. 3 (15). См. также позицию SFH/OSAR (Organisations Suisse d'Aide aux Refugies): *Entwurf des Bundesgesetzes für Ausländerinnen und Ausländer (AuG), Stellungnahme der Schweizerischen Flüchtlingshilfe (SFH) zu asylrelevanten Punkten*, Bern 28. Mai 2002, p. 10.

<sup>24</sup> Как ст. 32(2)(c) Закона об убежище.

<sup>25</sup> Там же. Дальнейшие комментарии по законодательным проектам см. у Philip Grant, *Mesures de contrainte: quelle(s) evolution(s)? Reflexions sur les différents projets en cours d'élaboration*, SFH/OSAR, 7 septembre 2001, на веб-сайте [www.sfh-osar.ch](http://www.sfh-osar.ch), раздел 'asile' 'publications'.

<sup>26</sup> Т.е. если (а) другая страна обязана по договору рассмотреть его ходатайство о предоставлении убежища; (б) данное лицо пребывало там ранее и может вернуться туда и подать заявление о защите; (в) данное лицо имеет действительную визу третьей страны; или (г) там живут близкие родственники или другие лица, с которыми данное лицо состоит в близких отношениях.

<sup>27</sup> Ст. 112 Закона об убежище.

<sup>28</sup> На основании ст. 13b ЗППИ.

<sup>29</sup> Ст. 13c(2) ЗППИ.

Ст. 22(5) нынешней редакции проекта нового Закона об убежище предусматривает возможность содержания лица, ищущего убежища, под стражей в аэропорту или, в исключительных обстоятельствах, в другом месте в течение максимум 60 суток. В этот период может быть принято решение «о неприемлемости» в первой инстанции, особенно в «явно необоснованных» случаях. Если процедура займет больше времени, заявителей направят в один из кантонов, где на них будет распространяться обычный правовой режим. После уведомления о приказе о депортации или выдворении дальнейшее содержание под стражей может осуществляться в депортационной тюрьме.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

В обзоре, подготовленном Федеральным бюро по делам беженцев<sup>30</sup>, отмечалось, что подготовительное содержание под стражей составляет менее 2% всех случаев административного содержания под стражей. За период с 1995 по 2000 год по всей Швейцарии приказы о подготовительном содержании под стражей выносились минимум в 22 и максимум в 102<sup>31</sup> случаях в год. Средний срок содержания под стражей составил менее 20 суток, что гораздо ниже установленного законом предельного трехмесячного срока<sup>32</sup>.

В этом же обзоре сказано, что за 1995–2000 гг. депортационное содержание под стражей было предписано минимум в 5500 и максимум в 7000 случаев в год. Средний срок содержания под стражей составил менее 23 суток. Продление трехмесячного срока депортационного содержания под стражей было необходимо в 5–10 % случаев. Тридцать восемь человек были освобождены после содержания под стражей в течение максимального установленного девятимесячного срока. Последующая депортация была осуществлена приблизительно в 80% случаев депортационного содержания под стражей. Около 100 ходатайств о предоставлении убежища было подано лицами, подвергнутыми депортационному содержанию под стражей, что составило 1,5–2 % всех случаев депортации<sup>33</sup>.

В каждом кантоне своя практика, что связано с различными не только объективными, но и политическими факторами, как то: количество лиц, ищущих убежища, расположение у государственной границы, сельский или городской характер кантона, политика правительства кантона.

## **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **А. Принцип соразмерности и альтернативные меры в кантональном законодательстве**

Соразмерность – основополагающий конституционный и административный принцип в Швейцарии<sup>34</sup>. Всякая принудительная мера, в частности, содержание под стражей, должна быть соразмерна преследуемой цели<sup>35</sup>. В этом отношении ст. 13b(3) ЗППИ требует, чтобы необходимые меры для осуществления депортации или выдворения лица из страны принимались незамедлительно. Как следствие, содержание под стражей может стать незаконным, если этот принцип нарушается<sup>36</sup>. Принцип соразмерности необходимо учитывать и при применении любых альтернативных мер.

Федеральный суд еще не выработал достаточную практику касательно обязанности отмечаться или освобождения под залог как возможных альтернативных задержанию и содержанию под стражей

---

<sup>30</sup> Федеральное бюро по делам беженцев подготовило этот обзор по данным за 1995–2000 гг. Аннотация опубликована в Swiss Official Journal, Bundesblatt или Feuille Federale.

<sup>31</sup> Информация из кантонов, основанная только на приближенных оценках, не учитывалась.

<sup>32</sup> См. послание Федерального совета по Федеральному закону об иностранцах от 8 марта 2002 года (Bundesblatt (BBl) Nr. 20 2002, S. 3709 (3766), Feuille Federale (FF) No. 20 2002, p. 3469 (3524).

<sup>33</sup> Там же.

<sup>34</sup> Статьи 5(2) и 36(3) Федеральной Конституции. В конкретном контексте задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, во время процедуры или после отказа он также следует из пп. (f) п. (1) ст. 5 ЕКПЧ.

<sup>35</sup> См. непосредственно в решении Федерального суда, BGE 119 Ib 198 E.c.

<sup>36</sup> На основании старого закона Федеральный суд постановил, что для того, чтобы задержание и содержание под стражей было законным, органы власти должны активно добиваться высылки лица, получившего отказ в предоставлении убежища (см. BGE 119 Ib 425 E.4). Одно из недавних дел, где принудительная депортация была признана невозможной (вследствие отсутствия сотрудничества со стороны лица, получившего отказ в предоставлении убежища, и страны его происхождения), а содержание под стражей, следовательно, — незаконным, изложено в решении Федерального суда от 30 января 2004 года, 2A.611/2003.

мер<sup>37</sup>. Одной из причин этого вполне может быть тот факт, что они прямо не упомянуты в ЗППИ, и правовая база для них присутствует только в кантональном законодательстве.

## **В. Ограничения свободы передвижения («локализация» и «недопущение»)**

По статье 13а ЗППИ ответственный кантональный орган может наложить на иностранца, который не имеет разрешения на пребывание или проживание и который нарушает государственную безопасность и общественный порядок или создает для них угрозу, в частности, путем участия в незаконной торговле наркотиками, условие не выезжать за пределы предписанного ему района («локализация») или не въезжать в определенный район («недопущение»). По замыслу законодателей, понятие государственной безопасности и общественного порядка не следует толковать узко. Кроме того, неисполнение приказа по статье 13е может повлечь за собой взятие под стражу, поскольку и «подготовительное», и «депортационное» содержание под стражей может применяться, в частности, к лицам, ищущим убежища, которые выехали из назначенного района или въехали в запрещенный для них район<sup>38</sup>.

Меры, принимаемые по ст. 13е, все равно должны соответствовать принципу соразмерности, т.е. ограничения свободы передвижения должны быть необходимы для достижения поставленной цели<sup>39</sup>.

В вышеупомянутом обзоре Федерального бюро по делам беженцев отмечается, что «локализация» и «недопущение» применяются гораздо реже, чем депортационное содержание под стражей. В 1994 году такие меры применялись в 184 случаях. В 1998 году количество таких приказов достигло своего максимума (1348). Эти цифры соответствуют конкретным полицейским операциям, нацеленным на известные районы наркоторговли, причем ограничения часто касались центра города или конкретного общественного места, например, парка или вокзала, в основном в таких городах, как Цюрих, Базель и Берн. Лицу, ищущему убежища, выдается карточка с цветовым кодом, где указано, в какие районы города данное лицо входить не может. В последние годы количество приказов о «локализации» и «недопущении» стабилизировалось на несколько низшем уровне (2000 г. – 1033 случая). Количество наказаний, присужденных за нарушение «локализации» и «недопущения», колебалось от 9 (1995 г.) до 79 (1997 г.)<sup>40</sup>. Хотя подозрение в участии в деятельности, угрожающей общественному порядку (на практике – в торговле наркотиками), не должно без доказательств быть единственным основанием для серьезного ограничения свободы передвижения иностранца, и хотя такие приказы всегда должны применяться к отдельным лицам, а ни в коем случае не к группе или на какой-либо дискриминационной основе, нельзя исключать, что, как утверждают некоторые швейцарские НПО, такие приказы иногда основывались исключительно на подозрениях.

Некоторые кантоны Швейцарии призывают к применению более широкого спектра законных мер для контролирования свободы лиц, ищущих убежища, в том числе получивших отказ. В ответ их попросили продемонстрировать, что вышеупомянутые меры не работают эффективно, однако они до сих пор этого не сделали.

## **С. Рассредоточение и открытые центры**

Все лица, которые подали ходатайства о предоставлении убежища, находясь на территории Швейцарии, в целях регистрации рассредоточиваются по полукрытым центрам приема/регистрации, где для выхода из помещения требуется разрешение и где действует ночной комендантский час.

<sup>37</sup> См. в этом отношении Thomas Hugli, *Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht*, in: Uebersax, Munch, Geiser, Arnold (ed.), *Ausländerrecht*, p. 300, относительно неопубликованных решений Федерального суда.

<sup>38</sup> В соответствии со ст. 13а(б) или 13б(1)(б) ЗППИ либо, если депортация невозможна (ст. 13с(5) ЗППИ), в соответствии со ст. 23а ЗППИ.

<sup>39</sup> Касательно применения «локализации» и «недопущения» см. циркуляр Федерального бюро по делам беженцев и Федерального бюро по делам иностранцев от 31 января 1995 года (*Lettre circulaire du 31 janvier 1995 sur l'application de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers*). Касательно принципа соразмерности в применении «локализации» и «недопущения» см., например, Walter Kalin, *Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht: Materielles Recht*, AJP/PJA 1995, p. 835 (852) с дальнейшими ссылками.

<sup>40</sup> См. послание Федерального совета по Федеральному закону об иностранцах от 8 марта 2002 года (*Bundesblatt (BB1) Nr. 20 2002, S. 3709 (3766), Feuille Federale (FF) No. 20 2002, p. 3469 (3524)*).

После регистрации эти лица рассредоточиваются по отдельным кантонам. Методы размещения варьируются, но обычно их расселяют в коллективных, открытых государственных центрах размещения. Финансовая поддержка обуславливается проживанием в таких центрах, однако это означает, что те, кто может обеспечить себя с помощью друзей или семьи, могут жить в других местах. Единственное де-факто ограничение свободы передвижения в этих центрах размещения состоит в требовании являться за получением пособия, если проживающие хотят сохранить свои места, и риске того, что если они уедут из центра слишком надолго, они могут пропустить получение уведомления о решении федеральных органов и, следовательно, пропустить срок подачи апелляции на отказ (30 дней, а в некоторых случаях – 24 часа)<sup>41</sup>.

Эта национальная система охватывает подавляющее большинство лиц, ищущих убежища. Она означает, что власти могут легко найти большинство лиц, ищущих убежища, в центрах на протяжении всей процедуры определения статуса. Такие механизмы приема, очевидно, не являются прямой альтернативой основаниям для содержания под стражей, установленным швейцарским законодательством (ЗППИ). Однако с более широкой политической точки зрения высокоорганизованная система коллективных центров и оказание социальной помощи всем, кто в ней нуждается, являются вероятными факторами снижения интенсивности побегов на ранних стадиях процедуры предоставления убежища. Посредством этого они уменьшают потребность швейцарских властей в законодательном применении задержания и содержания под стражей для достижения этой политической цели. Кроме того, в отдельных случаях действия, исключающие сотрудничество, которые упомянуты в ст. 13а(а), а также уход из центра без сообщения адреса могут быть приняты как доказательство того, что данное лицо может впоследствии сопротивляться депортации.

По состоянию на 1 апреля 2004 года лица, получившие отказ в предоставлении убежища, которым выдано решение о неприемлемости, исключаются из системы автоматического оказания социальной помощи. Тем не менее, ст. 12 Федеральной Конституции продолжает защищать основные социально-экономические права этих лиц. В указанной статье, в частности, говорится, что «лица, находящиеся в бедственном положении и не способные заботиться о себе, имеют право на помощь и содействие, а также на получение средств, необходимых человеку для того, чтобы жить с достоинством»<sup>42</sup>.

Лица, ходатайства которых отклонены в рамках полной процедуры предоставления убежища – если эти лица не взяты под стражу и если депортация их невозможна – получают при необходимости социальную помощь и размещаются в открытом центре, который оборудован несколько лучше, чем большинство таких центров, учитывая возможную потребность в долговременном пребывании там.

Некоторые швейцарские политики выступили за создание открытых коллективных центров для «непокорных» лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, которые отказываются сотрудничать в переоформлении документов или возвращении либо иным образом признаны злоупотребляющими системой, но которые не могут на законных основаниях содержаться под стражей дольше предусмотренного максимального срока. В таких центрах предоставлялись бы только самая минимальная помощь, а режимы пребывания в них были бы такими, чтобы стимулировать проживающих к самостоятельному возвращению или к исполнению решений депортирующих органов. Один такой центр, например, был построен в кантоне Тессин, но эксплуатация его была прекращена по финансовым причинам и из-за того, что был поднят вопрос о его законности. Было предложено позволять проживающим выходить из центра в течение дня (например, с 8.00 до 22.00) и возвращаться

---

<sup>41</sup> Правовой основой этих четырех центров первичного приема (*Empfangsstellen/centres d'enregistrement*) является статья 26 Закона об убежище. В соответствии с этим положением, «Федеральное бюро или власти кантона могут распределять лиц, ищущих убежища, по местам пребывания. Они могут направлять таких лиц, например, в места коллективного проживания». Что касается условий проживания в таких центрах, Швейцарская конференция по социальной помощи выработала основные принципы, которые кантоны могут принимать по своему усмотрению. Большинство кантонов включили эти принципы в свое законодательство или применяют их на практике.

<sup>42</sup> Будущая статья 73(1)(b)(2) позволит применять задержание и содержание под стражей в случае вынесения решения о неприемлемости ходатайства, а те лица, которые не взяты под стражу, будут направляться в один из кантонов, но лишаться автоматической социальной помощи. Кантоны могут предпочесть содержать таких лиц под стражей, если у них есть для этого возможности, исключительно во избежание социальной и, следовательно, политической проблемы наличия на своих улицах сильно нуждающихся иностранцев. Такие лица, однако, должны освобождаться из-под стражи, если их невозможно депортировать.

до ночного комендантского часа. Предусматривалось, однако, установление больших ограничений на свободу передвижения проживающих, в частности, ограничение передвижения окрестностями центра. В отсутствие непосредственной угрозы государственной безопасности или общественному порядку, которая позволила бы вводить ограничения в соответствии со ст. 13е ЗППИ, законного основания для таких ограничений нет. Федеральные власти подчеркнули также, что, по данным одного из последних обследований, чтобы достичь поставленной цели – наличия эффективной системы обязательного возвращения, – такие центры и соответствующие ограничения не нужны<sup>43</sup>.

Что касается содействия обязательному возвращению, то следует отметить, что в Швейцарии существует высокоразвитая сеть «консультационных пунктов для возвращающихся» (КПВ), где лицам, получившим отказ в предоставлении убежища, даются консультации и рекомендации в пользу обязательного возвращения «по согласию» как альтернативной взятию их под стражу и принудительной депортации мере. Эти проекты, однако, являются не «альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой» в рамках настоящего исследования, а скорее, альтернативой принудительной депортации.

#### **D. Альтернативные меры, предлагаемые *Organisation Suisse d'Aide aux Refugies (OSAR)* (Швейцарской организацией помощи беженцам – ОСАР)<sup>44</sup>**

В ответ на призывы определенных кантонов и правых партий к более широкому применению содержания под стражей и расширению спектра законных ограничений для лиц, ищущих убежища, неправительственная организация ОСАР предложила несколько идей, которые следует понимать строго в том смысле, что они являются предпочтительными альтернативными расширенному применению содержания под стражей мерами. Согласно этим предложениям, тот же режим, который используется в центрах регистрации – при котором для выхода за пределы центра необходимо испрашивать разрешение – можно было бы вводить в индивидуальном порядке в рамках центров долгосрочного размещения, но лишь там, где есть доказательство, что данное лицо склонно к побегу. Упомянутая организация рекомендует, когда речь идет о семьях, применять такой режим к главе семьи (или по очереди к главам семей), но не к детям или другим иждивенцам.

В качестве строгой альтернативной расширенному применению содержания под стражей меры ОСАР также предложила, чтобы существующая мера ограничения передвижения иностранцев<sup>45</sup> применялась там, где есть доказательство вероятности побега, а не только в ситуациях, связанных с наркотиками, как сейчас. Наконец, эта организация предлагает, чтобы лицу, ищущему убежища, было предписано ежедневно отмечаться в полиции, если оно признано в значительной степени склонным к побегу. В настоящее время местная полиция иногда дает лицу, получившему отказ в предоставлении убежища, указание отмечаться, но основания для такой практики в федеральном законодательстве Швейцарии нет.

### **IV. ВЫВОДЫ**

Статьи 13а и 13b ЗППИ точно и исчерпывающе определяют допустимые основания для задержания и содержания под стражей (в отличие, например, от общего пункта в параграфе 57 Закона Германии об иностранцах)<sup>46</sup>. Кроме того, благодаря статье 13е ЗППИ существует полезная альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера, которая применяется достаточно часто, хотя, как сказали бы критики, иногда без достаточных доказательств в каждом отдельном случае.

В швейцарском законодательстве четко подтвержден принцип соразмерности. Было бы полезно прямо включить в федеральное законодательство другие альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры – например, требование отмечаться или освобождение под залог, – а не только «локализацию» и «недопущение», как это уже сделано в законодательстве некоторых кантонов. Такие

<sup>43</sup> Послание Федерального совета по Федеральному закону об иностранцах от 8 марта 2002 года, «Обзор применения принудительных мер» (Заключение).

<sup>44</sup> Эта информация основана на беседе с персоналом ОСАР, октябрь 2003 г. – март 2004 г.; она не отражает официального мнения этой организации.

<sup>45</sup> Ст. 13е ЗППИ.

<sup>46</sup> Отмечено у Walter Kalin, *Zwangsmassnahmen im Auslanderrecht: Materielles Recht*, AJP/PJA 1995, p. 835 (843).

альтернативные меры можно было бы рассматривать в каждом отдельном случае, обеспечивая, таким образом, полное соблюдение принципа соразмерности, а Федеральный суд, безусловно, играл бы важную роль в определении гармонизированной практики по кантонам.

Создание полуоткрытых центров с комендантским часом в качестве сдерживающего фактора, заменяющего собой содержание под стражей на неопределенный срок и рассчитанного на то, чтобы склонить лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, к сотрудничеству с властями, потребовало бы крайне осторожной оценки для определения того, являются ли они фактически местами содержания под стражей или нет и, даже если не являются, соответствуют ли они другим обязательствам по соблюдению основных прав человека или нет<sup>47</sup>. Сейчас правовой основы для таких ограничений свободы передвижения, исключая содержание под стражей, нет, кроме случаев, когда присутствует дополнительный элемент угрозы для государственной безопасности или общественного порядка. Кроме того, проведенное недавно федеральным правительством общенациональное обследование позволило сделать вывод о том, что для эффективного обеспечения высылки тех, кто действительно может быть выслан, такие центры не нужны.

---

<sup>47</sup> Показательным может быть вопрос о том, будут ли такие полуоткрытые центры соответствовать аналогичным нормам (в отношении соблюдения достоинства, неприкосновенности частной жизни, семейной жизни и т.д.), применимым к альтернативным мерам, не связанным с лишением свободы, в сфере уголовного правосудия (то есть Токийским правилам). См. раздел II.F основной части настоящего исследования «Аналогичные нормы для мер, не связанных с лишением свободы, в сфере уголовного правосудия».

## I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

В соответствии с Законом Таиланда об иммиграции 1979 года (с изменениями, внесенными в 1992 году), все незаконные иммигранты, в том числе лица, ищущие убежища, и беженцы, которых закон не отличает от других иностранцев, могут задерживаться и содержаться под стражей по уголовным обвинениям. Им могут присудить лишение свободы на срок от двух месяцев до двух лет, например, за фальсификацию документов. На практике нелегальных мигрантов часто содержат под стражей до депортации или до тех пор, пока они не уедут сами. Независимого и (или) автоматического либо периодического пересмотра решения об административном содержании под стражей нет, как нет и права обжалования.

Любой иностранец, не имеющий надлежащих проездных документов или визы, подлежит взятию под стражу. Причем нередки случаи взятия под стражу лиц, признанных беженцами, которые имеют свидетельства УВКБ ООН, или лиц, ищущих убежища, имеющих на руках защитные или регистрационные письма УВКБ ООН<sup>2</sup>. Например, по состоянию на 31 октября 2003 года, как сообщают, 15 лиц, признанных беженцами, содержались в Бангкокском центре иммиграционного содержания под стражей (ЦИС), крупнейшем в Таиланде учреждении для содержания под стражей иммигрантов. Большинству из них не было предъявлено никаких уголовных обвинений, кроме обвинения в нарушении Закона об иммиграции<sup>3</sup>.

Защитные или регистрационные письма УВКБ ООН, выдаваемые лицам, ищущим убежища, никогда не были достаточным средством для защиты их подателей от ареста. С сентября 2001 года лица, ищущие убежища, могут быть арестованы с гораздо большей вероятностью, вследствие увеличенного количества проверок на дорогах и более тщательного наблюдения за иностранцами, проживающими в Таиланде, и приезжими. По состоянию на 31 октября 2003 года в ЦИС находились 23 лица, ищущих убежища, еще 37 лиц, ищущих убежища, которые получили первичный отказ, и 12 лиц, ищущих убежища, которые получили окончательный отказ<sup>4</sup>.

Лица, ищущие убежища, содержатся под стражей и в международном аэропорту Бангкока. По таиландскому законодательству (и согласно Чикагской конвенции) авиакомпании несут расходы на содержание под стражей всех незаконных иммигрантов, прибывших на их самолетах (и за это содержание с них ежедневно взимают около 25 долларов в сутки на человека за питание и проживание). Поэтому авиакомпании, как правило, стараются возвращать таких лиц, в результате чего ситуация иногда напоминает «движение по орбите». На практике многое зависит от того, какая авиакомпания задействована. Если, однако, отправить человека обратно невозможно и если он или она просит убежища, то авиакомпания должна уведомить об этом лице (по факсу) УВКБ ООН. Пока УВКБ ООН в ускоренном режиме обрабатывает ходатайство данного лица, имея целью завершить обработку в течение максимум недели, это лицо может либо оставаться под стражей в помещении аэропорта, либо быть передано в специальный центр содержания под стражей (СЦС) в Банг-Каене, который находится в ведении специальной полиции (а не Иммиграционного бюро, как ЦИС). Перевод в специальный центр содержания под стражей означает, что данное лицо технически «не допущено» на территорию Таиланда, хотя это имеет несущественные практические последствия для его положения. Самый значительный результат такого правового разграничения состоит в том, что такое лицо не может ходатайствовать об освобождении под залог.

### **А. Условия освобождения: залог или обеспечение, требование отмечаться, требование о надзоре**

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Таиланд не является стороной Конвенции 1951 года и не имеет национальной процедуры предоставления убежища. Определение статуса в индивидуальном порядке осуществляет УВКБ ООН.

<sup>3</sup> Статистика получена из информации представительства УВКБ ООН в Бангкоке в декабре 2003 г.

<sup>4</sup> Статистика получена из информации представительства УВКБ ООН в Бангкоке в декабре 2003 г.

Право освобождения под залог – весьма ограниченное средство правовой защиты для задержанных в Таиланде иммигрантов, поскольку для залога требуется чрезмерно большая сумма (минимум 50 тыс. батов, что эквивалентно приблизительно 1250 долларам США). В некоторых случаях контрабандисты вносят залог за своих клиентов, но многие задержанные, в том числе беженцы и лица, ищущие убежища, не могут ходатайствовать об освобождении под залог, потому что не в состоянии достать требуемую сумму. Кроме того, процветает бюрократизм; например, приказ об освобождении подлежит утверждению семью-восемью сотрудниками ЦИС и Иммиграционного бюро.

При первичном судебном преследовании, где может быть установлен залог, лицо, содержащееся под стражей, вероятно, не будет иметь законного представителя, но суд обычно предоставляет переводчиков. Неправительственные организации пытаются содействовать в заполнении этого пробела, но не всегда могут получить доступ<sup>5</sup>.

Для лиц, содержащихся в СЦС, и для лиц, ищущих убежища, до признания статуса освобождение под залог не предусмотрено. Для тех признанных беженцами лиц, которым в освобождении под залог отказано, единственным средством освобождения из-под стражи является либо самодепортация в другую страну, либо переселение за границу.

Действующие в Таиланде положения о залоге для иммигрантов в последнее время находятся под угрозой отмены, цель которой – продемонстрировать жесткий подход таиландского руководства к нелегальной миграции в контексте борьбы с терроризмом и транснациональной преступностью. После саммита Организации Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, который состоялся в Таиланде в октябре 2003 года, ходатайства об освобождении под залог, в том числе и поддерживаемые УВКБ ООН (см. ниже), стали отклоняться чаще. Тайское правительство утверждает, что некоторые беженцы, просящие об освобождении под залог, после освобождения, возможно, станут участвовать в «проблемной» политической деятельности (например, активно сотрудничать с Фалунгунь). Статья 17 Закона об иммиграции дает Министерству внутренних дел право, с согласия Кабинета, разрешать пребывание лица в стране «в особых обстоятельствах». По разрешению таиландского Кабинета в феврале 2004 года 1834 признанных в индивидуальном порядке беженцами гражданина Мьянмы получили право на пребывание в пограничных лагерях в Таиланде. Это означает, что любое лицо, содержащееся в ЦИС или СЦС, которое входит в число вышеуказанных беженцев, имеет право на освобождение и перевод в пограничные лагеря (см. ниже).

## **В. Политика помещения в лагеря**

Таиланд позволяет членам некоторых бирманских этнических меньшинств (например, каренов и каренни) проживать в больших пограничных лагерях на своих границах, и все больше оказывает на них давление в этом вопросе. На шаньских беженцев в Чианг Май эта политика не распространяется<sup>6</sup>.

В конце 1990-х годов правительство приказало бирманским беженцам, находившимся в Бангкоке, переехать в эти лагеря. Власти Таиланда также начали ограничивать свободу передвижения лиц, проживающих в лагерях, в частности, вход и выход, и возможности работы вне лагерей, несмотря на то, что проживающим в лагерях нужно обеспечивать себе питание и другие потребности. После осады посольства Бирмы в октябре 1999 года и взятия заложников в больнице Раджбури в январе 2000 года таиландское правительство стало рассматривать проживающих в Бангкоке бирманцев как угрозу для национальной безопасности и в 2001 году закрыло лагерь Манилой на западе Бангкока. Около 400 человек, которые вовремя не смогли переселиться за границу, были переведены в каренский пограничный лагерь Тхам Хинь. В 2001 году командиры лагерей в провинции предоставляли находящимся в них людям определенную свободу передвижения, но сейчас она ограничена.

---

<sup>5</sup> Беседа с «Иезуитской службой для беженцев» (ИСБ), Бангкок, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>6</sup> С юридической точки зрения шаньцы, живущие в собственных неофициальных лагерях на севере, рассматриваются как обычные нелегальные мигранты. ‘World Refugee Survey 2002’, US Committee for Refugees, p.137 [«Обзор положения беженцев в мире, 2002 г.», Комитет США по делам беженцев и иммигрантов, стр. 137]. Как ни странно, учитывая все более масштабное закрытие лагерей каренов и каренни, шаньцы, возможно, находятся в более выгодном положении в плане свободы передвижения, хотя и без государственной помощи.

На конец 2003 года эти бирманские лагеря казались фактически местом содержания под стражей на открытом воздухе, учитывая, что для находящихся в них лиц «свобода передвижения существенно урезана»<sup>7</sup>. По этой причине данный вопрос рассматривается в разделе «Задержание (содержание под стражей) и внутригосударственное право», а не в разделе «Альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры». Проживающим в лагерях лицам сейчас труднее ездить в Бангкок на работу или по другим личным причинам; они могут покинуть территорию лагеря только по разрешению и для особых целей, например, при необходимости получения срочной или сложной медицинской помощи, которую в лагере оказать невозможно. Лица, нарушающие правила проживания в лагере и покидающие его территорию без разрешения командира лагеря, рискуют очутиться под арестом или даже подвергнуться депортации в дисциплинарном порядке, что часто требует вмешательства УВКБ ООН и его контактов с властями.

Сегодня, если бирманец, ищущий убежища, попробует подать ходатайство индивидуально в Бангкоке, дело будет зарегистрировано, и нужно будет ожидать согласования тайландским правительством механизма отсева. Переговоры в отношении этой политики ведутся<sup>8</sup>. После утверждения Кабинетом в феврале 2004 года соответствующего решения тайландское правительство, как ожидается, в первой половине 2004 года начнет переводить 1834 беженцев, прибывших из Мьянмы, в лагерь. После реализации этой политики любой бирманский беженец, пытающийся остаться в городе, будет подвергаться еще большему риску ареста и депортации. Политика УВКБ ООН состоит в оказании поддержки таким переводам, кроме случаев, когда заявитель опасается преследования в лагерях, потому что в пограничных лагерях, по крайней мере, большая свобода передвижения и лучшие материальные условия, чем в переполненной камере ЦИС. Политика помещения в лагерь также более предпочтительна, чем «ускоренная депортация» бирманских беженцев после содержания в ЦИС<sup>9</sup>.

На критику в адрес закрытого характера этих лагерей правительство Таиланда отвечает, что это продиктовано соображениями национальной безопасности и является непереносимым условием продолжения приема на территории Таиланда очень большого количества бирманских беженцев.

## **II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ**

ЦИС в Бангкоке отличается высокой текучестью контингента, но есть и случаи длительного содержания под стражей, главным образом лиц с неустановленным гражданством и лиц без гражданства. Как сообщается, большинство находящихся там лиц – выходцы из стран Африки и Среднего Востока, но есть и вьетнамцы, камбоджийцы и индонезийцы. В 2001 году под арестом за нелегальное пребывание в Таиланде находилось, по оценкам, 200 тысяч мигрантов, лиц, разрешенный срок пребывания которых истек, лиц, ищущих убежища, и беженцев.

ЦИС посещает оперативный сотрудник отделения УВКБ ООН, отвечающий за вопросы задержания и содержания под стражей, а также представитель «Иезуитской службы для беженцев». Определение статуса беженца для лиц, ищущих убежища, может производиться под стражей, и в 2001 году был 61 такой случай. Моментальная статистика на 31 октября 2003 года, упомянутая выше, показывает, что в ЦИС содержались 59 лиц, ходатайства которых еще рассматривались. На ту же дату 2 лица, признанных беженцами, 4 лица, ищущих убежища, и одно лицо, получившее отказ в предоставлении убежища, содержались под стражей в аэропорту Бангкока; 20 беженцев и 13 лиц, ищущих убежища (в том числе уже получивших первичный отказ), главным образом бирманских

---

<sup>7</sup> См. определение задержания и содержания под стражей в Руководстве УВКБ ООН по задержанию и содержанию под стражей.

<sup>8</sup> Прежде УВКБ ООН могло проводить определение статуса беженца в индивидуальном порядке для заявителей-бирманцев в тайландских городах, однако с 1 января 2004 года такой порядок отменен с условием, что проживающие в городах заявители-бирманцы (приблизительно 4000 человек) должны пройти отсев на предмет переселения в США.

<sup>9</sup> Бирманские беженцы могут быть депортированы из Таиланда двумя путями: их либо переправляют через границу в Бирму (ежемесячно в больших количествах), либо подвергают «официальной или ускоренной депортации» непосредственно в руки бирманских властей. По второму варианту ежемесячно депортируется около 400 человек. Для того, чтобы незарегистрированный беженец (который считается нелегалом) мог избежать «официальной депортации» и попросить убежища, он должен идентифицировать себя представителю УВКБ ООН в ЦИС перед тайландской полицией и другими задержанными, что само по себе может быть опасно и в итоге может привести лишь к переводу в СЦС.

граждан, находились в СЦС<sup>10</sup>. Кроме этого, в тайландских тюрьмах содержалось некоторое число лиц, большей частью находящихся под следствием или отбывающих наказание за преступления, не связанные с иммиграцией, но обозначенных как попадающие в сферу компетенции УВКБ ООН<sup>11</sup>.

### **III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

#### **А. Вмешательство УВКБ ООН / Помощь в оформлении ходатайств об освобождении под залог**

С 2001 года представительство УВКБ ООН в Бангкоке пытается предотвращать аресты лиц, признанных беженцами, прежде всего, составляя от их имени заявления о продлении визы.

Представительство УВКБ ООН также открыло специальную «горячую линию», по которой зарегистрированные лица, ищущие убежища, и беженцы могут звонить в случае ареста. Если УВКБ ООН может вмешаться в первые сутки после ареста, то переговоры об освобождении обычно заканчиваются успешно, но через 48 часов после задержания начинается преследование судебным порядком, и задержанное лицо становится «постоянно содержащимся под стражей»<sup>12</sup>.

С начала 2002 года на этом этапе УВКБ ООН разрешено помогать лицам, признанным беженцами, в оформлении ходатайств об освобождении под залог. В 2002–2003 гг. УВКБ ООН обеспечило освобождение под залог ряд лиц, признанных беженцами, которые содержались в ЦИС, поскольку они не были членами определенных политических групп. Такая практика применяется не во всех случаях, а в индивидуальном порядке и при условии, что все беженцы будут препровождены для переселения в третьи страны. До сих пор ни одно из этих лиц, освобожденных под залог, не скрылось, ожидая переселения. Освобожденные неофициально считаются находящимися под надзором или «опекой» УВКБ ООН и должны отмечаться минимум раз в месяц (каждые 30 дней), чтобы срок их залога продлевался. Сотрудники УВКБ ООН могут сопровождать их на эти встречи и должны информировать тайландские власти о местонахождении этих лиц и средствах их существования<sup>13</sup>. В 2002 году 7 беженцев были освобождены под залог под надзор УВКБ ООН, а 6 – переселены. В 2003 году семеро были освобождены, а четверо – переселены. Освобождение под залог может, в принципе, производиться в общей сложности максимум на восемь месяцев, что придает процессу переселения определенную срочность<sup>14</sup>. В декабре 2003 года иммиграционные власти отказались продлить срок освобождения под залог одного афганского беженца (который пребывал на условиях залога 18 месяцев) на том основании, что он не переселился.

Если освобождение лица, ищущего убежища, обеспечить невозможно, его ходатайство будет оперативно рассмотрено УВКБ ООН, чтобы это лицо могло в случае признания статуса получить право на освобождение под залог или на переселение.

#### **В. «Программа освобождения» ИСБ**

«Программа освобождения» «Иезуитской службы для беженцев» – это программа добровольной репатриации, призванная содействовать возвращению лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, мигрантов и беженцев, которые решили, что возвращение на родину представляет меньший риск для их здоровья и благополучия, чем бессрочное содержание под стражей в ЦИС. За последнее время, к примеру, многие иракские беженцы решили направиться домой через Амман, а не оставаться в

<sup>10</sup> Для сравнения: на конец 2001 года УВКБ ООН зарегистрировало, что под стражей находятся 38 лиц, признанных беженцами (10 – в ЦИС, 2 – в аэропорту и 8 – в СЦС).

<sup>11</sup> Статистика получена из информации представительства УВКБ ООН в Бангкоке в декабре 2003 г. УВКБ ООН владеет статистикой по следующим тюрьмам: центральная тюрьма Бангкванг, провинция Нонтхабури; центральная тюрьма Тханьябури, провинция Пратхумтхани; центральная тюрьма Чолбури; центральная тюрьма Рачабури; центральная тюрьма Пхитсанулоке; центральная тюрьма Клонг Пай; Центральное женское исправительное учреждение; следственная тюрьма Тхонбури, Бангкок; Бангкокская следственная тюрьма; Бангкокская центральная тюрьма.

<sup>12</sup> Беседы с представителями «Иезуитской службы для беженцев» и отделения УВКБ в Бангкоке, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>13</sup> Освобожденные лица получают от УВКБ ООН финансовую помощь (базовое месячное содержание), которая выдается через партнера УВКБ ООН, «Бангкокский центр беженцев» (БЦБ).

<sup>14</sup> Статистика и информация представительства УВКБ ООН в Бангкоке в декабре 2003 г.

таиландских центрах содержания под стражей или тюрьмах. Аналогичный путь избрали некоторые либерийцы.

Уровень сотрудничества со стороны правительства очень высокий, потому что эта программа помогает таиландским иммиграционным властям, а именно экономит им средства на содержание под стражей и депортацию (ИСБ оплачивает расходы на обратную дорогу), а также освобождает места для содержания под стражей вновь прибывших.

### **С. Освобождение детей и других уязвимых лиц**

ИСБ также ведет «Медицинскую программу», где существует незначительная возможность освобождения по медицинским показаниям, но только в самых тяжелых случаях. Некоторые ВИЧ-инфицированные освобождаются под надзор больницы, но чаще всего их помещают в переполненную комнату в ЦИС, вместе с другими задержанными, страдающими психическими расстройствами или иными психотравмами, туберкулезом, а также вместе с разными «нарушителями спокойствия».

Детей и женщин, как правило, содержат под стражей. У неправительственных организаций есть офис в ЦИС, который обеспечивает определенное смягчение условий содержания, но не может обеспечить освобождение. В 2001 году, однако, шестеро детей, содержащихся под стражей с родителями, были освобождены в «Банн Кред Тракарн», охраняемый приют, который находится в ведении Департамента общественного благосостояния, тогда как их родители остались под стражей<sup>15</sup>. Национальная католическая комиссия по миграции содержит приют для детей, семей и других незаконных иммигрантов, но власти воспринимают эту «альтернативу» только частично. В середине августа 2003 года в ходе городской облавы на нелегальных мигрантов, проведенной таиландской полицией, имел место налет на этот приют. Проживающие в нем были задержаны, а затем, после переговоров, вновь отпущены.

В 2002 году организация «Хьюман Райтс Вотч» призвала защитить находящихся на территории Таиланда бывших солдат-детей (дезертиров), которые оказались особенно уязвимой группой среди бирманцев, пребывающих в Таиланде без документов. Эта НПО призвала освободить их из-под стражи и условий, аналогичных содержанию под стражей, а также призвала ЮНИСЕФ создать программу их реабилитации и воссоединения с семьями<sup>16</sup>.

## **III. ВЫВОДЫ**

### **А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?**

Сдерживание и соображения национальной безопасности – основные мотивы политики задержания и содержания под стражей в Таиланде, где правительство хочет добиться видимых результатов в борьбе с нелегальной миграцией и группами потенциальных террористов и контрабандистов. Примечательно, тем не менее, что уровень соблюдения процедуры лицами, подавшими ходатайства о предоставлении убежища, в Таиланде в последнее время выше, чем в других азиатских странах транзита. Из 1854 ходатайств, которые на конец марта 2003 года либо рассматривались, либо были получены УВКБ ООН, 256 были обозначены как «закрытые по разным причинам». То есть процент закрытых дел (по различным причинам, в том числе из-за побега заявителя) в Таиланде составил 14%, тогда как, к примеру, в Малайзии он за этот же период достиг 25%<sup>17</sup>. С другой стороны, статистическая картина, усредненная за период с января 1999 года по октябрь 2003 года, показывает, что приблизительно 24% заявителей в Таиланде «не явились» – цифра, которая отражает сохранившуюся в эти годы роль Таиланда как страны транзита.

<sup>15</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Бангкоке.

<sup>16</sup> 'My Gun Was as Tall as Me,' Human Rights Watch report, 2003 [*Мое ружье было ростом с меня*], отчет организации «Хьюман Райтс Вотч», 2003 г.].

<sup>17</sup> Trends in Refugee Status Determination, UNHCR, 4 July 2003 [*Тенденции определения статуса беженца, УВКБ ООН, 4 июля 2003 г.*]. Отметим, что такой высокий уровень соблюдения был достигнут, невзирая на то, что за первые три месяца 2003 года представительство УВКБ ООН в Бангкоке отклонило вдвое больше ходатайств. Эту, более чем в 10%, разницу между Таиландом и Малайзией нельзя объяснить увеличением числа рассмотренных ходатайств лиц, находящихся под стражей в Таиланде.

## **В. Экономическая эффективность**

Основные потребности в тайландских центрах содержания под стражей не удовлетворяются, а условия – нечеловеческие. Например, в одной камере обычно содержатся 100 человек, причем без достаточного количества еды и пресной воды. Поэтому трудно говорить о каких-то затратах на 1 человека, когда их можно снизить просто путем повышения небрежности. Поскольку в Таиланде государство не оказывает никакой помощи лицам, ищущим убежища, или беженцам, живущим без законного статуса не под стражей, неоспоримо, что освобождение, причем даже под требование отмечаться и надзор, было бы более дешевым вариантом для государственного бюджета, чем содержание под стражей. Тайландское руководство, однако, сравнивает эти расходы с предполагаемыми политическими затратами.

## **С. Экспортная ценность**

Из-за плачевных условий в большинстве тайландских тюрем и центров, где содержатся лица, признанные беженцами, УВКБ ООН стремится более активно, чем в других странах, содействовать их освобождению. Эти действия следует похвалить, учитывая отсутствие более масштабных реформ со стороны тайландского правительства по защите лиц, ищущих убежища, или лиц, признанных беженцами, от ареста и преследования. К сожалению, такую схему этот орган ООН (или его партнеры по переселению) не может позволить себе широко экспортировать в другие страны, однако ее следует отметить как возможную модель для действий в аналогичных сложных ситуациях.

## I. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ

### A. Назначенные поселения

Суданские беженцы в Уганде, признанные таковыми при отсутствии доказательств в пользу противного, подпадают под ограничения свободы выбора места жительства и свободы передвижения, так как согласно Закону о контроле над иностранцами 1960 года (ЗКИ), они должны проживать в назначенных «поселениях», где им выделяется земля для проживания и сельскохозяйственные угодья. Если беженца обнаружат вне назначенного поселения без разрешения коменданта поселения/лагеря, беженец рискует попасть в тюрьму на срок до трех месяцев. Преступлением считается и предоставление беженцу приюта вне таких поселений. Это положение ЗКИ, однако, применяется редко.

Официальная позиция правительства Уганды заключается в том, что эти поселения/лагеря являются «закрытыми», однако в большинстве округов, в которых расположены такие поселения, беженцы могут свободно передвигаться в более обширных районах, а разрешение на выезд за пределы этих районов, как правило, предоставляют коменданты поселений/лагерей или сотрудники Управления по делам беженцев.

Большинство беженцев, которым предоставлены сельскохозяйственные угодья, занялись фермерством и производят продукты питания. Многие ведут торговлю или занимаются другой приносящей доход деятельностью. Значительное число беженцев занято в агентствах помощи, действующих в поселениях/лагерях. Хотя Закон о контроле над иностранцами не разрешает беженцам работать, на практике они заняты доходной деятельностью как в формальном, так и в неформальном секторах.

### B. Разрешенное/допустимое проживание в городах

Правительство Уганды разрешило многим беженцам проживать в городах, в частности, в Кампале<sup>2</sup>. Например, такое разрешение могут получать беженцы, нуждающиеся в медицинской помощи, отсутствующей в поселениях; беженцы, посещающие учебные заведения; беженцы, сталкивающиеся в поселениях с проблемами безопасности и защиты; и беженцы, которые могут добиться в городах самообеспеченности<sup>3</sup>. Чтобы получить разрешение жить в городе, представитель последней группы может просто заявить, что добьется самообеспеченности<sup>4</sup>.

### C. Выдача удостоверений личности беженцам в городах

Удостоверения личности и документы, без срока действия, выдаются угандийским правительством лицам, признанным беженцами, которым разрешено жить за пределами назначенных районов поселений беженцев. В 2002 году эти документы были выданы всем главам семей и всем лицам старше восемнадцати лет. УВКБ ООН больше не выдает письма-удостоверения, потому что правительство Уганды стало выдавать документы, удостоверяющие личность. Отмечено, что сотрудники правоохранительных и других органов признают выданные правительством документы.

### D. Лица, ищущие убежища, в Кампале

Находящиеся в Кампале лица, ищущие убежища, должны также зарегистрироваться в полицейском участке Старой Кампалы. Большинство из них регистрируются в первый месяц после прибытия по результатам собеседования, и угандийская полиция, как правило, признает и соблюдает эту регистрацию и поэтому воздерживается от задержания таких лиц как незаконных иммигрантов.

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> По оценкам, в городах Уганды находится 5000 беженцев. Это приблизительная цифра, потому что в последнюю перерегистрацию в 2001 году беженцы в городах не были включены.

<sup>3</sup> Эти исключения не предусмотрены законом, а основаны на административной политике Управления по делам беженцев при Канцелярии Премьер-Министра.

<sup>4</sup> Информация представительства УВКБ ООН в Кампале.

## **II. ВЫВОДЫ**

Использование поселений поддержало общественный порядок, несмотря на массовый приток, позволив не прибегать к использованию закрытых лагерей, фактически означающих содержание под стражей. Хотя городские беженцы в Кампала сталкиваются с массой других проблем защиты, эффективная система регистрации и идентификации позволяет избежать риска произвольного задержания (и, соответственно, уязвимости для вымогательства и принудительного возвращения).

### **A. Экспортная ценность**

Пример Уганды – в значительной степени компромиссная «альтернатива», имеющая экспортную ценность только для государств, где для продолжительного приема массового притока беженцев используются закрытые лагеря, аналогичные местам содержания под стражей, или где городские беженцы не регистрируются и рискуют подвергнуться аресту за незаконное пребывание.

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ), ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО И ПРАКТИКА

#### A. Основания для задержания и содержания под стражей

Задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в Великобритании не является обязательным, однако сотрудник иммиграционной службы, обычно в порту въезда, может отдать приказ о взятии лица, ищущего убежища, под стражу в соответствии с внутренними правилами Министерства внутренних дел (см. ниже). Задержание и содержание под стражей используется также для обеспечения высылки лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, которым не предоставлен другой статус или иное «разрешение на пребывание».

Инструкции Иммиграционной службы по задержанию и содержанию под стражей<sup>2</sup> включают контрольный перечень вопросов для сотрудников, по которому следует определять, необходимо ли применить такую меру. Вопросы касаются того, как данное лицо, ищущее убежища, раньше соблюдало иммиграционное законодательство, скрывалось ли оно, фактов незаконного въезда или использования поддельных документов, ожиданий относительно результата рассмотрения ходатайства, вероятности и легкости высылки, семейных связей в Великобритании, исключительных обстоятельств и наличия «факторов, которые дают ему (или ей) стимул поддерживать контакт с портом». В отношении последнего не разъясняется, какими могут быть эти факторы, не считая мнения о необходимости самостоятельной защиты. Чаще всего сотрудники иммиграционной службы в качестве основания для задержания и содержания под стражей отмечают пункт «склонен к побегу». На практике решение о взятии под стражу часто произвольно основывается на сообщении органа, координирующего содержание под стражей, сотруднику иммиграционной службы в порту о наличии свободных мест для содержания под стражей. Независимые исследователи, побеседовав с сотрудниками британской иммиграционной службы, установили, что вышеупомянутые инструкции толкуются непоследовательно: например, некоторые рассматривают незаконный въезд как непредотвратимую норму и, следовательно, не как доказательство вероятного несоблюдения лицом, ищущим убежища, иммиграционного законодательства в будущем, тогда как другие считают незаконный въезд прямым эквивалентом высокого риска побега<sup>3</sup>.

Иммиграционная служба Великобритании применяет «специальное» задержание и содержание под стражей и тогда, когда считает, что следует взять под стражу лицо, ищущее убежища, которое въезжает на территорию страны по собственному паспорту и с действительными документами. Исследователи обнаружили доказательство наличия инструкций о взятии под стражу граждан конкретных государств (например, в определенный период нужно было задерживать всех ищущих убежища граждан Китая), имеющих целью сдерживать увеличение числа иммигрантов из конкретной группы<sup>4</sup>.

Инструкции Иммиграционной службы гласят, что задержание и содержание под стражей следует применять только в случае, если альтернативные меры, не связанные с лишением свободы, отсутствуют или оказались недостаточными. Аналогичным образом Руководство по оперативному правоприменению<sup>5</sup> Великобритании гласит, что альтернативные меры надлежит использовать «везде, где возможно», чтобы задержание и содержание под стражей было лишь «крайней мерой». Комитет ООН по правам человека отметил, что на практике альтернативные задержанию и содержанию под

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> ИИС (IDI), январь 1997 г., гл. 31, ч. 1.

<sup>3</sup> L. Weber & L. Gelsthorpe, *Deciding to Detain: How decisions to detain asylum seekers are made at ports of entry*, Cambridge Institute of Criminology, 2000 [*Л. Вебер и Л. Гелстопри «Принятие решения о взятии под стражу: как принимаются решения о взятии под стражу лиц, ищущих убежища, в порту въезда»*, Кембриджский институт криминологии, 2000 г.].

<sup>4</sup> Weber and Gelsthorpe, *ibid.*, 2000, p.21.

<sup>5</sup> Опубликовано в июле 2001 года, гл. 38.1. Сейчас, очевидно, этот документ переписывается, однако это издание остается действительным в 2003 году, насколько известно законным представителям в Великобритании.

стражей меры применяются только в случаях, когда места для содержания задержанных нет, и что задержание и содержание под стражей часто применяется просто для административного удобства<sup>6</sup>.

Лица, ходатайства которых считаются «явно необоснованными», содержатся в Окингтонском центре содержания под стражей вблизи Кембриджа, где они проходят ускоренную процедуру определения статуса. Если вопрос нельзя решить в семидневный срок, лицо, ищущее убежища, подлежит переводу или освобождению, однако иногда это правило не соблюдается. Неправительственные критики обвинили иммиграционную службу в том, что она направляет в Окингтон лиц, ищущих убежища, которые прибыли на законных основаниях<sup>7</sup>. В сентябре 2001 года Высокий суд постановил, что содержание трех иракских курдов под стражей в Оукингтонском центре нарушает п. 1 ст. 5 ЕКПЧ, поскольку они были взяты под стражу исключительно для административного удобства. Это решение в октябре 2001 года было отменено Апелляционным судом<sup>8</sup>. Затем дело пошло в Палату лордов<sup>9</sup>, которая постановила, что содержание в Оукингтонском центре содержания под стражей само по себе не является неправомерным, так как оно подпадает под действие исключения, предусмотренного пп. (f) п. 1 ст. 5 ЕКПЧ («законное задержание или заключение под стражу лица с целью предотвращения его [или ее] незаконного въезда в страну»). Существенным, однако, было то, что Палата лордов для оценки необходимости задержания и содержания под стражей применила проверку на соразмерность.

Автоматический независимый пересмотр решения о заключении под стражу не предусмотрен, как не предусмотрен и максимальный срок содержания под стражей в соответствии с Законом об иммиграции.

В ноябре 2001 года был принят Закон о борьбе с терроризмом, преступностью и обеспечении безопасности и соответствующее отступление от статьи 5 ЕКПЧ. По состоянию на март 2004 года Палата лордов рассматривала законность этого документа и отступления от ЕКПЧ. Согласно положениям этого закона Специальная иммиграционная апелляционная комиссия при правительстве (СИАК, SIAC) проводит слушания и определяет, является ли конкретный приказ о взятии под стражу по соображениям национальной безопасности «целесообразным». Другими словами, существует определенный режим освобождения под залог для случаев, предполагающих угрозу для национальной безопасности. По состоянию на август 2003 года на этих основаниях под стражей содержалось пятнадцать человек, большинство из которых – лица, ищущие убежища, содержащиеся в тюрьмах строгого режима<sup>10</sup>.

Лица, ищущие убежища, подвергаются уголовному преследованию также за способ въезда или транзита. Например, г-н и г-жа Б. (косовцы) в 1999 году обратились за убежищем по пути в Канаду через Великобританию и были обвинены в Великобритании в «получении услуг обманным путем», потому что они ехали без действительных документов. Высокий суд постановил, однако, что такие аресты являются нарушением статьи 31 Конвенции 1951 года, и упомянутым лицам была присуждена компенсация за необоснованный арест в размере 130600 ф.ст. За период 1994–1999 гг. подобным образом подверглись уголовному преследованию 500–1000 лиц, ищущих убежища, которые сейчас, по-видимому, имеют право на компенсацию<sup>11</sup>.

В конце ноября 2003 года британское правительство объявило о намерении считать уничтожение проездных документов по пути в Великобританию, отказ предъявить проездные документы без

<sup>6</sup> Заключительные замечания КПЧ по Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии, документы ООН № ССРР/СО/73/УК и ССРР/СО/73/УКОТ (6 декабря 2001 г.).

<sup>7</sup> Immigration Detention in the UK, Bail for Immigration Detainees ('BID'), September 2002 [*Задержание и содержание под стражей иммигрантов в Великобритании*], доклад организации «Залог для задержанных иммигрантов» (ЗЗИ), сентябрь 2002 г.].

<sup>8</sup> Saadi, Maged, Osman and Mohammed v Sec of State for the Home Dept. EWCA Civ. 1512 (Q.B. Case no. C2001/2021), 19 October 2001 [*Дело Саади, Мaged, Осман и Мохаммед против Министра внутренних дел*, 19 октября 2001 г.].

<sup>9</sup> R (Saadi) v Secretary of State for the Home Department (2002) UKHL 41 [*Дело Саади против Министра внутренних дел*].

<sup>10</sup> В одном из резонансных дел в апреле 2004 года СИАК освободила одного такого задержанного алжирца по причинам психического здоровья, хотя и наложила на него жесткие условия – требование отмечаться и комендантский час. Британское правительство в ответ объявило о планах изменить и урезать полномочия СИАК по рассмотрению ходатайств об освобождении под залог.

<sup>11</sup> The Guardian, 2 октября 2003 г.

уважительной на то причины и отказ сотрудничать с властями, выдающими новые (взамен) документы, уголовными преступлениями, наказываемыми лишением свободы на срок два года<sup>12</sup>. Предложенный в 2004 году проект Закона об обращении с лицами, ищущими убежища, и иммиграции не только изменил бы Закон об иммиграции 1971 года в этом отношении, но и позволил бы министру повторно заключать под стражу подлежащего депортации иностранца, даже если он ранее был освобожден под залог судом.

## **В. Средства и условия освобождения**

В Великобритании существует пять методов освобождения иммигрантов из-под стражи:

- 1) «Временный допуск»<sup>13</sup> – освобождение без залога, но при условии наличия места жительства, с запретом на работу и требованием явиться в указанную дату. Такое относительно безусловное освобождение – полностью дискреционное, и решения принимаются исключительно по документам. В качестве условия временного допуска сотрудник иммиграционной службы или министр может установить требование отмечаться.
- 2) Освобождение под залог, предоставляемый непосредственно Иммиграционной службой Великобритании (известно также как «освобождение под залог директора Иммиграционной службы»). Согласно инструкциям, «каждое дело следует оценивать по индивидуальным обстоятельствам, но, как правило, сумма поручительства должна составлять от 2000 до 5000 ф.ст.»<sup>14</sup>. Если не стоит вопрос о необходимости обеспечить соблюдение процедур, то поручительство вообще нельзя требовать<sup>15</sup>.
- 3) Освобождение под залог со стороны судьи или Иммиграционного апелляционного суда<sup>16</sup>.
- 4) Хабеас корпус.
- 5) Судебный пересмотр.

Последние два метода обеспечивают наиболее тщательный контроль над применением задержания и содержания под стражей, но используются они редко, потому что требуют много времени и больших расходов, а также потому, что должна быть доказана необоснованность задержания и содержания под стражей. Поэтому единственным независимым методом контроля, доступным большинству задержанных лиц, ищущих убежища в Великобритании, является обращение об освобождении под залог в Иммиграционный апелляционный орган (ИАО, ИАА). Оспаривания законности содержания под стражей это не требует.

Требовать проведения слушания об освобождении под залог можно через шесть дней, а потом регулярно, однако закон не предусматривает права лиц, ищущих убежища, на такое слушание. Освобождение под залог осуществляется на других условиях, как правило, под требование проживать в определенном месте и регулярно отмечаться. Процессуальные нормы и формы ходатайства об освобождении под залог требуют указания фамилий и адресов двух возможных поручителей, даже при том, что в законе такого требования нет<sup>17</sup>. Обращение в Иммиграционный апелляционный орган или суд (независимые органы)<sup>18</sup> имеет гораздо более высокие шансы на положительный результат и, вероятно, потребует меньших сумм поручительства, чем обращение за залогом к директору Иммиграционной службы. Поскольку, однако, решение о залоге – это, по сути дела, решение органа, осуществляющего содержание под стражей, то в случае положительного результата решение будет выполнено быстрее и без оспаривания.

<sup>12</sup> Впервые сообщение об этом появилось в The Telegraph (UK) 28 октября 2003 года, а затем озвучено в речи королевы в ноябре 2003 г.

<sup>13</sup> Закон об иммиграции 1971 года, приложение 2, пп. 21 и 22; Закон о гражданстве, иммиграции и убежище, ч. 62(3) и (4). Не следует путать со статусом временной защиты в других принимающих странах.

<sup>14</sup> Руководство по оперативному правоприменению, 39.5.1.

<sup>15</sup> Руководящие замечания для судей, май 2003 г., п. 2.2.2.

<sup>16</sup> В проекте Руководящего замечания для судей за март 2002 г. подчеркивается требование о наличии поручителей, предоставляющих значительные суммы залога, а п. 2.4.2 конкретно предупреждает судей о недопустимости принятия номинальных сумм.

<sup>17</sup> BID Submission to the UNWGD: Immigration Detention in the United Kingdom, September 2002, p.30 [*Представление 33И Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям: «Задержание и содержание под стражей иммигрантов в Великобритании», сентябрь 2002 г., с. 29*].

<sup>18</sup> Лица, ищущие убежища, задержанные в рамках борьбы с терроризмом, имеют право подавать ходатайства об освобождении под залог не в ИАС, а в Специальную иммиграционную апелляционную комиссию (СИАК).

Тем содержащимся под стражей лицам, которые прошли проверку материального положения, предоставляется правовая помощь. При этом, однако, законные представители, финансируемые комиссиями по юридическим услугам, не обязаны подавать ходатайства об освобождении за своих клиентов, ищущих убежища. На практике законных представителей сдерживает чересчур строгая проверка материального положения, потому что они часто – правильно или неправильно – оценивают свои шансы на успех как «меньше 50%» (что лишает клиента возможности получить правовую помощь), если у лица, ищущего убежища, нет двух хороших поручителей, готовых внести значительную сумму денег<sup>19</sup>. Британский адвокат фактически может подпасть под действие профессионального дисциплинарного механизма, если подаст ходатайство об освобождении под залог без поручительства или ходатайство, в котором не будет отражено изменение обстоятельств с момента предыдущего ходатайства (кроме продления срока содержания под стражей). Результатом всех этих ограничений, установленных для законных представителей, является то, что большинству содержащихся под стражей лиц, которые не имеют доступа к состоятельным поручителям, отказывается в праве на судебное рассмотрение содержания их под стражей<sup>20</sup>.

Есть проблемы и с доступом содержащихся под стражей лиц к информации об их праве на освобождение под залог, особенно если они содержатся в тюрьмах, и подавляющее большинство содержащихся под стражей иммигрантов остаются не представленными или плохо представленными. Отсутствие услуг по переводу означает, что те, кто не говорит по-английски, находятся в очень невыгодном положении в плане понимания своего права ходатайствовать об освобождении под залог и причин содержания под стражей<sup>21</sup>.

Несмотря на то, что презумпция свободы является основополагающим принципом британского общего права, бремя доказывания на слушаниях об освобождении под залог на практике ложится на лицо, ищущее убежища. То есть не британское правительство должно доказать, почему существует высокая вероятность того, что данное лицо скроется в случае освобождения, а лицо, ищущее убежища, должно доказать, что не скроется. Высокий суд критиковал заключения Иммиграционной службы о возможности освобождения под залог как неадекватные и неуравновешенные<sup>22</sup>. Неправительственная организация адвокатов «Залог для задержанных иммигрантов» (ЗЗИ, BID; см. описание ее работы ниже) сообщает, что, судя по опыту ее работы, Иммиграционная служба крайне редко подтверждает заявления о вероятности побега лица, ищущего убежища, документальными доказательствами и что часто основания для содержания под стражей объявляются только непосредственно перед слушаниями, а это оставляет недостаточно времени для подготовки контрдоказательств по этим заявлениям. Кроме того, ЗЗИ сообщает, что лишь в очень немногих заключениях о возможности освобождения под залог, представленных на слушаниях, рассматривается возможная достаточность альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер<sup>23</sup>. Судьи фактически не обязаны представлять письменные основания отказа в освобождении под залог, не говоря уже об основаниях вывода о недостаточности альтернативных мер, поэтому оспорить такие отказы почти невозможно.

Положениями Закона об иммиграции и убежище 1999 года были введены автоматические слушания об освобождении под залог через семь, а затем через 35 дней, однако эти положения так и не были введены в действие, а потом и вовсе были отменены Законом о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 года. В отношении новых предложений по расширению площадей для содержания под стражей в Великобритании (см. ниже) правительство заявило, что положения 1999 года создадут слишком большое административное бремя<sup>24</sup>. Такой отказ от автоматических слушаний об освобождении под залог, в сущности, допускает нецелевое и, как сказали бы некоторые, произвольное использование мест содержания под стражей в Великобритании.

<sup>19</sup> BID Submission to the UNWGAD: Immigration Detention in the United Kingdom, September 2002, p.30.

<sup>20</sup> BID Submission to the UNWGAD: Immigration Detention in the United Kingdom, September 2002, p.31.

<sup>21</sup> J. Shackman, *Criminal Treatment: The Imprisonment of Asylum Seekers*, The Prison Reform Trust, 2002 [Дж. Шэкмен «Некарательное воздействие: тюремное заключение лиц, ищущих убежища»].

<sup>22</sup> От имени АКВ (CO/2053/96).

<sup>23</sup> BID Submission to the UNWGAD, p.13-14.

<sup>24</sup> Оценки количества слушаний об освобождении под залог, которые были бы инициированы, подтверждают предположения НПО о том, что около 60% содержащихся под стражей лиц не имеют доступа к процедурам освобождения под залог.

Недавно объем правовой помощи, предоставляемой лицам, ищущим убежища, был сокращен с максимум 100 часов в неделю всего лишь до пяти, и еще четыре часа выделяется на подготовку апелляции. Если лицо, ищущее убежища, содержится под стражей, ему может быть предоставлена правовая помощь в объеме до четырнадцати часов (т.е. на девять часов больше, чем заявителям, которые не содержатся под стражей), но, конечно, у них много других трудностей с получением какого-либо законного представительства. Многие британские адвокатские фирмы уже вынуждены отказываться от работы по предоставлению правовой помощи в сфере иммиграции. Показателен, например, следующий факт: список адвокатских фирм Консультативной службы по задержанию и содержанию под стражей (КСЗ, DAS), в который раньше входила 21 фирма, сейчас содержит только семь. В оказании помощи содержащимся под стражей лицам, которые КСЗ считает нуждающимися в срочной помощи с ходатайствами об освобождении под залог и (или) о предоставлении убежища, КСЗ все больше полагается на услуги адвокатов, работающих на общественных началах<sup>25</sup>.

Следует отметить, что директор Иммиграционной службы скорее, чем судья или ИАС, может наложить другие альтернативные ограничения, например, требование отмечаться, как условие освобождения под залог. Самые строгие ограничения, о которых известно КСЗ, — это ежедневная явка в полицию и ежедневная явка в новый «отчетный центр» (см. ниже)<sup>26</sup>. Если лицо, ищущее убежища, пропустит хотя бы одну «явку» или слушание, его могут классифицировать как скрывшееся и повторно взять под стражу. У ЗСИ были клиенты в больнице, с которыми поступили именно так, и которым пришлось подавать ходатайство о повторном открытии их дел. В одном исследовании описан случай, когда женщину заключили под стражу, потому что ее ходатайство о предоставлении убежища было отклонено заочно, поскольку Министерство внутренних дел послало документы не по тому адресу, хотя она жила по адресу, назначенному ей другим британским правительственным ведомством, Национальной службой поддержки лиц, ищущих убежища (НСЛУ, NASS)<sup>27</sup>.

### С. Содержание под стражей до высылки

Британское прецедентное право подтверждает тот принцип, что содержание под стражей до высылки должно длиться только в течение периода, разумно необходимого для осуществления высылки или депортации<sup>28</sup>.

В 2002 году британское правительство озвучило намерение сместить применение содержания под стражей в конец процесса предоставления убежища, после получения отказа и в период подготовки к высылке. Поэтому некоторые центры содержания под стражей были переименованы в «центры высылки». Тем не менее, посещения и наблюдения представителей НПО позволили получить достаточно свидетельств того, что по состоянию на май 2002 года около половины контингента, содержащегося под стражей в таких центрах, по-прежнему состояло из новых заявителей или лиц, апелляции которых еще рассматривались<sup>29</sup>. Правительство еще не предоставило статистических данных о том, сколько в центрах высылки содержится лиц, которые получили первичные решения, и лиц, апелляции которых еще рассматриваются<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> Беседа с персоналом Консультативной службы по задержанию и содержанию под стражей, октябрь 2003 г. — март 2004 г.

<sup>26</sup> Беседа с персоналом Консультативной службы по задержанию и содержанию под стражей, октябрь 2003 г. — март 2004 г.

<sup>27</sup> J. Mcleish, S. Cutler & C. Stancer, A Crying Shame: Pregnant asylum seekers and their babies in detention, September 2002, p.8 [Дж. Маклейш, С. Катлер, С. Стенсер «Чудовищный позор: беременные, ищущие убежища, и их дети под стражей», сентябрь 2002 г., с. 8].

<sup>28</sup> Wasfi Mahmod [1995] Imm AR 311 [Дело Васфи Махмуд].

<sup>29</sup> Lawyers Committee for Human Rights, Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, p.114 [Комитет юристов по правам человека, «Обзор государственных процедур и практики в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища», заключительный отчет, сентябрь 2002 г.].

<sup>30</sup> На конец июня 2003 года под стражей на основании Закона об иммиграции содержались 1355 человек, не считая содержащихся в полицейских камерах (данные Министерства внутренних дел, 2-й квартал 2003 г.). На 14 августа 2003 года на основании Закона об иммиграции в тюрьмах находились 130 лиц, ищущих убежища. Это падение числа содержащихся под стражей обусловлено исключительно эксплуатационными ограничениями, такими как пожар в Ярлз-Вуд (центре содержания под стражей, который лишь недавно открылся вновь) и необходимость обеспечения противопожарной безопасности и реконструкции центра в Хармондсуорте.

## **D. Задержание и содержание под стражей семей**

В Руководстве по оперативному правоприменению<sup>31</sup> установлено, что глава семьи может содержаться под стражей в случае, если применение такой меры ко всей семье было бы несоразмерным. Но в последнее время британская политика сместилась в сторону обычного задержания и содержания под стражей семей с детьми, на тех же основаниях, что и одиноких взрослых<sup>32</sup>, как в Дангавелском центре высылки в Ланаркшире<sup>33</sup>, так и в Хармондсуорте поблизости аэропорта Хитроу. Средняя продолжительность содержания под стражей в Дангавеле — три недели, но некоторые задержанные находятся там значительно дольше. Такой сдвиг в политике произошел несмотря на свидетельства неправительственных организаций о том, что семьи с детьми крайне не склонны скрываться, и отсутствие доказательств противного со стороны Министерства внутренних дел (см. ниже выводы и результаты проведенного в Великобритании исследования)<sup>34</sup>. ЗЗИ сообщает, например, о случае, когда семья содержалась под стражей в течение четырех месяцев, даже несмотря на то, что перспективы неминуемой высылки не было и семья всегда поддерживала контакты с властями<sup>35</sup>. Некоторые сторонники освобождения семей выдвигают детально разработанные предложения о новых «альтернативных центрах размещения» и «безопасных убежищах» для проживания семей, упуская тот факт, что большинство из них до взятия под стражу жили по постоянным адресам в обществе, почти во всех случаях соблюдая условия проживания и являясь на приемы.

## **E. Задержание и содержание под стражей уязвимых лиц**

Руководство по оперативному правоприменению<sup>36</sup> гласит, что задержание и содержание под стражей беременных женщин, лиц, имеющих серьезные медицинские проблемы или психически больных, а также лиц, в отношении которых есть доказательства о том, что они являются жертвами пыток, должно производиться «только в исключительных обстоятельствах». Небольшое исследование положения беременных женщин и кормящих матерей не позволило установить, какие, как утверждается, исключительные обстоятельства могли бы привести к длительному содержанию их под стражей, — ведь одну женщину освободили через четыре с половиной месяца без каких-либо изменений в ее статусе, что, как считают авторы упомянутого исследования, должно поставить под сомнение законность решения о ее заключении под стражу<sup>37</sup>.

Медицинский фонд по уходу за жертвами пыток также провел, в период с 1 января 1999 года по 23 июня 2000 года, небольшое исследование среди 17 своих клиентов — жертв пыток, которые содержались под стражей. В ходе исследования не было обнаружено никаких признаков того, что медицинские свидетельства пыток были надлежащим образом учтены в решении о том, продлевать ли срок содержания под стражей или распорядиться об освобождении<sup>38</sup>. Новые правила, которые вступили в силу в апреле 2001 года, требуют от практикующих врачей в центрах содержания под стражей сообщать руководству центров о лицах, признанных жертвами пыток, однако не очевидно, что эти правила соблюдаются.

---

<sup>31</sup> Раздел 38.1.

<sup>32</sup> «Семьи заключаются под стражу только после рассмотрения каждого случая в индивидуальном порядке и там, где это считается необходимым для предотвращения несанкционированного въезда (т.е. пока устанавливаются их личности и рассматриваются их ходатайства и (или) когда существуют веские основания полагать, что в случае получения временного допуска или освобождения они скроются) либо для осуществления высылки». Письмо Министерства внутренних дел от 25 октября 2001 года, процитировано в Lawyers Committee for Human Rights, Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, p.119.

<sup>33</sup> Европейскому комиссару по правам человека направлен запрос об изучении положения детей, содержащихся в Дангавеле.

<sup>34</sup> Иногда утверждают, что право на семейную жизнь лучше всего соблюдается путем содержания под стражей всей семьи. Хотя ведение семейной жизни сталкивалось с серьезными преградами в случае, когда семью разделяли (часто бывало, что главу семейства помещали в центр на юге Англии, а остальных членов семьи рассредоточивали на севере и в Шотландии), лишение всей семьи свободы тоже является серьезным ограничением и возможным нарушением ее прав. Если правительство считает содержание под стражей необходимым, то родители должны иметь возможность сами выбирать, что они предпочитают: сохранить единство семьи или же получить свободу для одного из родителей для ухода за ребенком, живущим в обществе.

<sup>35</sup> BID Submission to the UNWGD: Immigration Detention in the United Kingdom, September 2002, p.40.

<sup>36</sup> Раздел 38.8.

<sup>37</sup> J. Mcleish, S. Cutler & C. Stancer, A Crying Shame: Pregnant asylum seekers and their babies in detention, September 2002, p.11.

<sup>38</sup> S. Dell and M. Salinsky, Protection Not Prison: Torture survivors detained in the UK, Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, 2001 [С. Делл и М. Салински «Защита, а не тюрьма: содержание жертв пыток под стражей в Великобритании», Медицинский фонд ухода за жертвами пыток, 2001].

Как правило, проблемы психического здоровья, подтвержденные психологическими отчетами, редко принимаются во внимание на слушаниях об освобождении под залог. В одном из последних научных исследований зафиксированы случаи отказа в освобождении под залог лиц с проблемами психического здоровья, признанными Иммиграционной службой, и даже один случай, когда попытка самоубийства была принята как доказательство – как ни странно – того, что существует риск побега. На одном слушании правительство выдвинуло в качестве довода утверждение о том, что наилучшую психиатрическую помощь следует искать внутри центра содержания под стражей (Тинсли Хауз)<sup>39</sup>. В апреле 2003 года отчет о расследовании смерти литовца, искавшего убежища, в Хармондсуорте осветил общие проблемы с процедурами содержания под стражей, касающиеся выявления риска самоубийства и нанесения себе увечий<sup>40</sup>.

## **II. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ**

### **А. Альтернативные меры для разлученных с семьей детей**

Разлученным с семьей детям или детям без сопровождения по-прежнему предоставляют «временный допуск», как только устанавливается, что они несовершеннолетние. Главная полемика ведется вокруг случаев, где возраст лица, ищущего убежища, ставится под сомнение. Детский отдел Британского совета по делам беженцев считает, что в 15–20 % случаев, которыми занимается отдел, возраст изначально оценивался неправильно<sup>41</sup>. За лиц, признанных несовершеннолетними, по закону отвечают социальные службы того местного правительственного органа, куда они обращаются с ходатайством (или же эти лица направляются детским отделом Совета в дежурном режиме в лондонский местный орган власти). Им, как правило, назначаются юрисконсульт и опекун, хотя для всех прибывающих разлученных с семьей детей опекунов-представителей в судебных делах не хватает<sup>42</sup>. В некоторых случаях направления не оформляются надлежащим образом. Например, четырнадцатилетняя ангольская девочка недавно подала ходатайство о предоставлении убежища, но ей позволили уйти из офиса Иммиграционной службы, не назначив законного представителя, не назначив опекуна и не записав на ее ходатайстве контактный адрес. С тех пор она не является на прием, и место ее нахождения неизвестно<sup>43</sup>.

Разлученные с семьей дети, ищущие убежища, в Великобритании продолжают исчезать из-под опеки, иногда попадая в руки торговцев людьми. Британские социальные службы в свое время создали охраняемый приют на юго-востоке Англии для детей, доставленных в страну торговцами людьми, в основном из Западной Африки, очевидно с целью проституции. Взрослые присутствовали круглые сутки, и детей сопровождали везде, куда бы они не пошли. Уроки проводились на месте, и вне помещений были установлены видеокамеры. Детям объясняли, что такие надзорные меры призваны защитить их и обеспечить их «наилучшие интересы» – например, путем встреч с бывшими жертвами торговцев людьми. Профессионализм и мотивация персонала не дали этому охраняемому приюту стать исправительным или карательным учреждением. Впоследствии, однако, этот очень дорогой проект был закрыт в пользу передачи таких детей на патронатное воспитание или размещения их в «поддерживаемом жилье» (более дешевый вариант патронатного воспитания, предназначенный для шестнадцати–семнадцатилетних подростков, при котором принимающие семьи получают меньшие субсидии)<sup>44</sup>.

### **В. Рассредоточение, требование отмечаться, центры размещения, биометрические удостоверения личности**

<sup>39</sup> I. Bruegel & E. Natamba, Maintaining Contact: What Happens After Detained Asylum Seekers Get Bail? Social Science Research Paper No.16, South Bank University, London, June 2002 [И. Брюгель и Е. Натамба «Поддерживая контакт: что происходит после того, как содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, освобождаются под залог?»].

<sup>40</sup> LIBERTY press release, 'Official Investigation condemns care of suicidal asylum detainee', 8 April, 2003 [Пресс-релиз организации ЛИБЕРТИ «Официальное расследование осуждает уход за самоубийцей, искавшим убежища», 8 апреля 2003 г.].

<sup>41</sup> Беседа с детским отделом Британского совета по делам беженцев (октябрь 2003 г. – март 2004 г.), который полностью финансируется британским правительством (Министерством внутренних дел), выступая в роли адвоката разлученных с семьей детей и помогая им получать необходимые услуги.

<sup>42</sup> F. Brennan, Tampering with Asylum, University of Queensland Press, 2003, p.116. [Ф. Бреннан «Вмешательство в убежище»]

<sup>43</sup> Беседа с представителем детского отдела Британского совета по делам беженцев, декабрь 2003 г.

<sup>44</sup> Часть 20 Закона о детях 1989 г. (гл. 41).

В конце 1990-х годов под давлением перегруженных местных органов власти Лондона и юго-восточного региона была принята сначала специализированная, а потом, в апреле 2001 года, централизованная схема рассредоточения лиц, ищущих убежища, в других частях страны. В составе Министерства внутренних дел была создана Национальная служба поддержки лиц, ищущих убежища (НСЛУ, NASS), задача которой состоит в организации распределения лиц, ищущих убежища, по местам проживания, предоставленным местными властями, жилищными кооперативами и частными землевладельцами, главным образом в так называемых «кластерных зонах» северных городов. Такое ограничение свободы выбора лицами, ищущим убежища, места жительства поэтому изначально воспринималось как мера, направленная на разделение затрат, а не как альтернатива содержанию под стражей и не как средство обеспечения лучшего соблюдения процедур предоставления убежища<sup>45</sup>. Лица, ищущие убежища, которые располагают средствами или связями в обществе, позволяющими жить самостоятельно, могут проживать вне этой системы рассредоточения.

Частью 2 Закона о гражданстве, иммиграции и убежище 2002 года создана законодательная основа для новых центров размещения, описанных правительством в своей «Белой книге» за 2002 год<sup>46</sup>. Правительство намеревается разместить приблизительно 3000 лиц, ищущих убежища, на весь период от подачи ходатайства до окончательного обжалования в коллективных центрах, где все услуги будут предоставляться на месте. Лица, ищущие убежища, которые хотят получить какую-либо государственную поддержку, должны будут проживать в одном из таких центров. Предлагаемое расположение таких центров во внегородских районах создало бы де-факто ограничение свободного передвижения их обитателей. В ходе парламентских дебатов правительство, однако, дало гарантии, что условия проживания, налагаемые на лиц, ищущих убежища, в этих центрах де-факто не будут эквивалентны содержанию под стражей. Проживающие смогут свободно выходить из центров и входить в них в дневное время, но должны будут раз в день отмечаться в администрации, а в комендантский час выходить только с разрешения.

Ни один такой центр еще не построен и не открыт. Эти планы столкнулись с сопротивлением общественности в каждом из предполагаемых районов постройки центров, хотя правительство недавно отклонило возражения местных плановых органов и предложило тендеры на первый центр в Бичестере, открытие которого запланировано на ноябрь 2003 года. Комендантский час, как кажется, частично призван успокоить опасения общественности, связанные с наличием большого количества лиц, ищущих убежища, которые будут жить, без работы или иного занятия, вблизи городов.

До сих пор на основе существующих служб создано несколько «вводных центров»<sup>47</sup>. Эти первые центры приема в течение семи дней до рассредоточения проводят отбор, проверку состояния здоровья и ориентацию по правам<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> Путем размещения лиц, ищущих убежища, на севере в рамках программы рассредоточения власти также надеялись обеспечить более равномерное распределение лиц, признанных беженцами, в масштабах страны (например, падение уровня рождаемости в Шотландии означает, что там приветствуют вновь прибывших).

<sup>46</sup> Один в Дувре (открыт организацией «Линия помощи мигрантам»), второй в Йоркшире, а третий скоро будет открыт Проектом «Прибывающие беженцы» (ППБ) на западе Лондона, вблизи главных лондонских аэропортов. Home Office White Paper: Secure Borders, Save Haven – Cm 5387 HMSO, February 2002 [*«Белая книга» Министерства внутренних дел: «Надежные границы, безопасное убежище», февраль 2002 г.*].

<sup>47</sup> В настоящее время остро нуждающиеся лица, ищущие убежища, которые прибывают в юго-восточный аэропорт, направляются в ППБ. Предполагается, что они могут находиться там не более семи дней, но есть случаи, когда люди находятся там до года, потому что НСЛУ не смогла найти мест для людей с особыми потребностями (например, жертв пыток, потому что за пределами Лондона нет организаций, которые давали бы консультации по травмам от пыток, или больших семей, состоящих из десяти и более человек, у которых нет общинных «кластеров»).

<sup>48</sup> До открытия вводного центра в западном Лондоне ППБ использует для размещения вновь прибывших лиц гостиницу вблизи Хитроу. Проживающие должны находиться там, чтобы получать питание, и не должны иметь денег, поэтому свобода их передвижения де-факто весьма ограничена. Если они не вернутся в гостиницу к 22.00, то будут считаться скрывшимися. Некоторые покидают систему НСЛУ с официальным уведомлением после того, как ППБ поможет им найти друзей или семью в Лондоне и связаться с ними. Порой лица, ищущие убежища, исчезают в аэропортах на этапе между моментом, в который они заявляют о себе сотрудникам иммиграционной службы как о лицах, ищущих убежища, без связей в обществе и, следовательно, нуждающихся в поддержке НСЛУ, и моментом их освобождения под надзор ППБ у стойки в зале прибывающих пассажиров. По-видимому, это обусловлено тем, что вновь прибывшие не хотят давать фамилии друзей и семьи, живущих в Великобритании нелегально. Хотя они таким образом «скрываются» из системы НСЛУ, экономя правительству расходы на их содержание, саму процедуру убежища они могут и не прекратить, позже сообщив Иммиграционной службе независимый контактный адрес.

[Примечание об отборе по состоянию здоровья. В настоящее время в «вводных центрах», таких как недавно открытый в Дувре, проводится проверка на наличие тяжелых инфекционных болезней. В январе 2003 года британское правительство объявило о формировании рабочей группы для изучения вопроса завозных инфекций и иммиграции с целью возможного введения принудительной проверки всех лиц, ищущих убежища, на наличие таких болезней, как ВИЧ/СПИД и активная форма туберкулеза. Недавно, однако, один британский левоцентристский аналитический центр, «Институт исследования государственной политики», провел медицинское исследование и нашел, что «доказательная база в пользу применения задержания и содержания под стражей как инструмента охраны здоровья населения ограничена»<sup>49</sup>. Центр также сделал вывод о том, что принудительная (обязательная) проверка всех лиц, ищущих убежища, на ВИЧ и туберкулез, эпидемиологическими данными не подкреплена (эти лица не являются категорией высокого риска среди приезжающих) и может оказаться контрпродуктивной, т.е. из-за нее инфицированные лица, например, не захотят являться в иммиграционные органы. В исследовании приводятся доказательства того, что действующая в Великобритании необязательная система работает удовлетворительно. Из 41470 лиц, ищущих убежища, проверенных в аэропорту Хитроу за период с 1995 по 1999 год, активная форма туберкулеза была обнаружена у 100, причем в заразной форме – только у 24, и всего лишь два человека скрылись до завершения исследований<sup>50</sup>. Хотя наличие надежного контактного адреса для инфицированных лиц, ищущих убежища, после их въезда в Великобританию было признано существенно необходимым и хотя рекомендовалась некоторая форма добровольной «гостеприимной проверки», содержание под стражей в карантине в случае ВИЧ/СПИДа и в период после первоначальных недель, необходимых для лечения туберкулеза, было признано ненужным. (Позиция ООН и другие мнения по этому поводу приведены в основной части исследования.)]

В стране также созданы восемь «отчетных центров», в которых теперь должны регулярно отмечаться лица, ищущие убежища, которые живут самостоятельно в радиусе 25 миль или 90 минут езды. Центрами размещения они не являются. Как и в случае с запланированными центрами размещения, невыполнение требования отмечаться может лишить лицо, ищущее убежища, права на получение государственного пособия. Значительная проблема этого нового требования отмечаться состоит в том, что положения закона 2002 года касательно оплаты проезда в отчетные центры не реализованы, поэтому нуждающиеся лица, ищущие убежища, во многих случаях проходят пешком большие расстояния, чтобы соблюсти это требование. Семьи, в частности, сталкиваются с проблемой добычи денег на билеты или поиска безопасного места, где можно оставить детей на время, пока они поедут отмечаться<sup>51</sup>. Частично в ответ на эту проблему правительство в октябре 2002 года заявило: «Организация контактов будет значительно улучшена посредством создания мобильного отчетного центра, путем использования сотрудниками иммиграционной службы определенных полицейских участков для отмечания и путем посещений лиц, ищущих убежища, у них дома»<sup>52</sup>.

В той же «Белой книге» за 2002 год, где было объявлено о предложении по созданию центров коллективного размещения, также было упомянут план по удвоению площадей для содержания под стражей (до 4000 мест)<sup>53</sup>. Следовательно, должен быть поставлен вопрос о том, станут ли новые общие ограничения свободы передвижения, воплощенные в центрах размещения и отчетных центрах, законными альтернативами содержанию под стражей. Правительство продвигает эти новые требования

<sup>49</sup> R. Coker, Migration, Public Health and Compulsory Screening for TB and HIV, Asylum and Migration Working Paper No. 1, Institute for Public Policy Research, 20 November 2003 [*Р. Коукер «Миграция, здоровье населения и обязательный скрининг на туберкулез и ВИЧ», Институт исследований государственной политики, 20 ноября 2003 г.*].

<sup>50</sup> Callister et al. 2002, in Thorax 57, pp.152-5. Cited by R. Coker, Migration, Public Health and Compulsory Screening for TB and HIV, Asylum and Migration Working Paper No. 1, Institute for Public Policy Research, 20 November 2003 [*Каллистер и др., в Thorax 57, 2002, с. 152-5. Цитируется у Р. Коукера «Миграция, здоровье населения и обязательный скрининг на ТБ и ВИЧ», рабочий доклад по убежищу и миграции № 1, Институт исследований государственной политики, Лондон, 20 ноября 2003 г.*].

<sup>51</sup> Беседы с представителями Британского совета по делам беженцев и организации «Действие для беженцев», октябрь 2003 г. – март 2004.

<sup>52</sup> Парламентский запрос Беверли Хьюза, октябрь 2002 г.

<sup>53</sup> Рост числа задерживаемых иммигрантов отражается в гораздо более высоком, чем десять лет назад показателе лишения свободы в Великобритании. Сегодня в тюрьме под следствием находится около 13000 человек. В отличие от иммиграционной сферы, однако, здесь много инициатив по содействию применению альтернативных содержанию под стражей мер на период рассмотрения дела. См., к примеру, запрос, который сейчас изучается лордом Кулсфилдом (отчет ожидается летом 2004 г.). Exploring Alternatives to Prison («Исследование альтернативных тюремному заключению мер»), [www.rethinking.org.uk](http://www.rethinking.org.uk).

в парламенте, акцентируя внимание на их выгоде для отслеживания места пребывания людей и, таким образом, для уменьшения интенсивности побегов и повышения административной эффективности. Аналогичные причины были выдвинуты для введения биометрических удостоверений личности («интеллектуальных карт»). В качестве документов, удостоверяющих личность, для лиц, ищущих убежища, вместо стандартных писем были введены карты регистрации ходатайств (КРХ) с фотографиями и биометрическими данными. Эти карты позволяют лицам, ищущим убежища, получать денежное пособие от НСЛУ в местном почтовом отделении<sup>54</sup>.

Остается посмотреть, будут ли эти новые механизмы приема (рассредоточение, требование отмечаться, центры размещения, биометрические удостоверения личности) достаточно эффективно обеспечивать контроль над местом пребывания лица, ищущего убежища, чтобы можно было закрыть центры содержания под стражей. Многие защитники беженцев подозревают, что, как только будут построены дополнительные центры содержания под стражей, станут раздаваться требования о том, чтобы окупить их затраты посредством заполнения их на 100%. Они возражают против введения общих ограничений свободы передвижения как ненужных, потому что правительство не представило доказательств того, что такие ограничения являются соразмерным ответом на проблему высокой интенсивности побегов, использования поддельных документов, удостоверяющих личность, и на другие вопросы, представляющие государственный интерес.

Законодательных и административных ограничений на свободное передвижение лиц, ищущих убежища, в Великобритании традиционно немного<sup>55</sup>. Лица, получившие временный допуск сразу же после въезда, должны иметь постоянный адрес для контактов и, возможно, периодически отмечаться в местном полицейском участке. Министр имеет более широкие полномочия, которые могут применяться к конкретному лицу в исключительных обстоятельствах<sup>56</sup>. Лица, признанные беженцами, и лица, получившие разрешение на пребывание по исключительным обстоятельствам, пользуются полной свободой передвижения, хотя и должны регистрироваться в полиции, как и все иностранцы, не являющиеся гражданами Содружества<sup>57</sup>.

### С. Электронный мониторинг

В конце ноября 2003 года британское правительство объявило о намерении ввести электронную маркировку, в том числе спутниковое слежение, в иммиграционной сфере с целью мониторинга местонахождения лиц, получивших отказ в предоставлении убежища и подлежащих высылке<sup>58</sup>. Эта система была представлена в качестве экономически эффективной альтернативной надежным центрам высылки (содержания под стражей) меры. Было заявлено, что, в соответствии с обязательствами в сфере прав человека, в каждом индивидуальном случае будет применяться наименее ограничивающая и наименее обременительная форма мониторинга (технология распознавания голоса для сообщений на большом расстоянии, в отличие от маркировки или спутникового слежения), если этого будет достаточно. Это предложение включено в проект Закона об обращении с лицами, ищущими убежища, и иммиграции, поданный в 2004 году, по которому такой мониторинг будет применяться только к лицам старше восемнадцати лет. Относительно разрешения в таких случаях споров о возрасте никаких положений нет.

---

<sup>54</sup> 150 тысячам лиц, ищущих убежища, выданы удостоверения личности с отпечатками пальцев и сканограммами радужной оболочки глаза. До некоторой степени это – пилотный проект для будущего введения общенациональных удостоверений личности. Это предложение с некоторых пор обсуждается в британском правительстве, но вряд ли оно будет осуществлено в ближайшие несколько лет.

<sup>55</sup> Нормы закона 2002 года больше соответствуют исторической традиции британских законов о бедных, нежели старых законов Великобритании, касающихся иностранцев, таких как первый Закон Великобритании об иностранцах 1793 года, который содержал положение о регистрации неграждан, или же действовавший в военное время Закон об ограничениях для иностранцев 1914 года.

<sup>56</sup> Закон об убежище и иммиграции 1991 года дал министру полномочия направлять лицо, ищущее убежища, в определенное место жительства, устанавливать для него комендантский час или запрещать ему покидать определенный район. По словам правительства, это полномочие будет использоваться для предотвращения проблем с общественным порядком. Представительство УВКБ ООН в Лондоне сообщает, что ему неизвестны случаи применения этого полномочия.

<sup>57</sup> Закон об иностранцах 1953 года отменил ограничения на передвижение иностранцев, однако граждане стран, не являющихся членами Содружества, все равно должны регистрироваться в полиции.

<sup>58</sup> ‘Asylum seekers to be tracked by satellite’, The Times (UK), 28 November, 2003 [«За лицами, ищущими убежища, будет следить спутник», газета The Times, 28 ноября 2003 г.].

Великобритания стала первой страной, которая в 1989 году провела эксперимент с электронным мониторингом в сфере уголовного правосудия<sup>59</sup>, и сегодня масштабы этой системы в Великобритании больше, чем в любой другой европейской стране. По оценкам Министерства внутренних дел, в 2001 году домашний комендантский час соблюдался в 90% случаев. В исследовании изучены первые шестнадцать месяцев работы этой системы и установлено, что только 5% наблюдаемых были возвращены в тюрьму из-за нарушения ими комендантского часа. Нарушениями комендантского часа считались не только отлучки, но и угроза сотруднику, осуществляющему мониторинг, или нападение на него, а также любое повреждение, нанесенное аппаратуре контроля<sup>60</sup>. Нарушение, однако, не приводило к автоматической отмене режима. Если режим нарушается, то учитывается характер нарушения, степень его серьезности и все смягчающие обстоятельства. Это важный пример хорошей практики.

В двух третях случаев электронный мониторинг в Великобритании применяется по схеме домашнего комендантского часа, однако его используют и для контроля над подростками (возрастом 12–16 лет), освобожденными под залог и на поруки местных властей. Во-первых, проверяется соответствие их дома требованиям. Обычный комендантский час – с 19.00 до 7.00, чтобы люди могли работать или посещать учебные заведения, а также чтобы этот режим не противоречил религиозным обычаям человека. Максимальная продолжительность комендантского часа – полгода (для несовершеннолетних возрастом от 10 до 15 лет – три месяца). Мониторинг осуществляют компании-подрядчики, если только человеку не назначено безвозмездное обслуживание общины или не установлено требование о более широком пробационном надзоре. Это имеет место всего лишь в 26% случаев, но оценки показывают, что лучше всего система электронного мониторинга работает при наличии в ней именно такого элемента «человеческого надзора» со стороны сотрудника службы пробации<sup>61</sup>.

Единственными примечательными жалобами со стороны тех, за кем осуществляется мониторинг в сфере уголовного правосудия, являются жалобы на принудительную близость, предписываемую семьям правонарушителей во время комендантского часа, и чувство стыда, испытываемое, когда все видят устройство контроля<sup>62</sup>. Такое «клеймо» весьма тяжело переносится лицами, получившими отказ в предоставлении убежища, которые не совершили никакого уголовного преступления. Это особенно верно в случаях, когда мониторинг применяется не как условие освобождения лиц, особо склонных к побегу, а скорее как дополнительное наказание и контроль для лиц, которые в ином случае были бы освобождены в общество. Даже среди тех, кто получил окончательный отказ в предоставлении убежища и подлежит высылке, будет много случаев, когда риск побега невелик, например, семей с маленькими детьми (см. выше), и когда применение маркировки не прошло бы проверку на «необходимость».

По расчетам Министерства внутренних дел, 45-дневный комендантский час по схеме электронного мониторинга для лиц, содержащихся в предварительном заключении, в среднем стоит около 1300 ф.ст. Поэтому он был бы – при большей экономической эффективности, чем у долгосрочного лишения свободы лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, – очень дорогим путем повышения уровня соблюдения процедур лицами, ожидающими высылки. По данным одного

---

<sup>59</sup> В течение первых шести месяцев опытной эксплуатации три суда освобождали под залог людей, которым затем прикрепляли на лодыжку устройство слежения и которые обязаны были находиться дома в комендантский час, однако мониторинг велся только за пятьюдесятью из них. Это исследование дало разочаровывающие результаты. Одиннадцать человек из вышеупомянутой группы совершили новое преступление, а восемнадцать – различными способами нарушили условия освобождения под залог. Система, кроме того, оказалась чрезвычайно дорогой и страдала частыми отказами техники, из-за чего в полицию посылались ненужные сигналы тревоги. Среди проблем можно отметить взломы устройств, технические сбои и наличие помех, вызванных электромагнитными полями электрических приборов. Освобожденным было очень трудно найти или сохранить работу, хотя в основном это было вызвано длительным комендантским часом. С тех пор системы были усовершенствованы, и сегодня электронный мониторинг применяется широко и успешно. Подробные оценки приведены на сайте [www.probation.homeoffice.gov.uk](http://www.probation.homeoffice.gov.uk) в разделе об электронном мониторинге.

<sup>60</sup> K. Dodgson et al., *Electronic monitoring of released prisoners: an evaluation of the Home Detention Curfew*, Home Office Research Series, March 2001, at [www.probation.homeoffice.gov.uk](http://www.probation.homeoffice.gov.uk) [К. Доджсон и др. «Электронный мониторинг освобожденных заключенных: оценка домашнего комендантского часа», Серия исследований МВД, март 2001 г., см. сайт [www.probation.homeoffice.gov.uk](http://www.probation.homeoffice.gov.uk)].

<sup>61</sup> Брифинг по электронному мониторингу организации «Трест реформирования тюрем», март 2003 г.

<sup>62</sup> Брифинг по электронному мониторингу организации Трест реформирования тюрем, март 2003 г.

британского исследования, из лиц, освобожденных на обычных условиях залога, скрываются не более 20%<sup>63</sup>.

Наконец, следует отметить, что электронный мониторинг с использованием обычного «маркера» (в отличие от передачи сообщений с использованием технологии распознавания голоса) зависит от наличия у контролируемых лиц постоянного частного жилья с телефонной линией. Меньшинство лиц, получивших отказ в предоставлении убежища в Великобритании, которые бы удовлетворяли данному требованию, составили бы, вероятно, те, кого легче всего найти для высылки, и те, у кого наверняка есть родственники, являющиеся гражданами Великобритании или постоянно в ней проживающие, которые смогут поручиться за них. В этом смысле информация для дебатов вокруг электронного мониторинга в британской иммиграционной сфере могут дать пилотные проекты, выполняемые сейчас в США, и проблемы и ограничения, связанные с ними в Майами (см. раздел о США). В обоих случаях можно утверждать, что данная мера не проходит проверку на необходимость и соразмерность, которая по международному праву должна проводиться для любого ограничения свободы передвижения. Хотя Великобритания, вероятно, может более решительно утверждать, что данная мера прошла такую проверку, чем правительство США, которое сейчас маркирует некоторых лиц, ищущих убежища, которые признаны не особенно склонными к побегу, до вынесения решений по их ходатайством.

#### **Д. Предложение Британского совета по делам беженцев о схеме приема на общинном уровне**

Хотя упомянутые выше планы по созданию центров коллективного размещения на 750 мест, конечно, впечатляют, европейские исследования передовой практики в сфере приема беженцев показывают, что наилучший вариант для размещения на длительный срок – небольшие центры размещения<sup>64</sup>. Если из больших центров лицам, ищущим убежища, убежать легче, чем из маленьких, или если уровень общественной жизни и отдаленность расположения больших центров толкают лиц, ищущих убежища, к тому, чтобы уходить из них и скрываться, «эффект масштаба» может не оправдаться.

Британский совет по делам беженцев предложил правительству меньшую модель, построенную по типу городского квартала<sup>65</sup>. Она не является «альтернативной задержанию и содержанию под стражей мерой», поскольку в ней нет нормы о том, что все нуждающиеся лица, ищущие убежища в Великобритании, в противном случае задерживались бы. Но она все же претендует на то, чтобы решать те же задачи относительно соблюдения процедур и эффективности, которые содержание под стражей и мероприятия, запланированные в вышеупомянутой «Белой книге», предполагают для больших центров. Предполагается, что это будет делаться с меньшими затратами и для государства, и для лиц, ищущих убежища<sup>66</sup>. Хотя с точки зрения финансовых затрат эти предложения детально не расписаны, они опираются на опыт работы организаций-членов Британского совета по делам беженцев со схемами экстренного расселения вьетнамских, боснийских и косовских беженцев, где такие затраты были относительно низкими.

Предложение базируется на сети центров, не более чем по 50–100 мест в каждом, где в общей сложности можно будет разместить 300–600 беженцев. Центры должны располагаться на близком расстоянии от «центрального ядра услуг» и в разных городских районах либо рядом с ними. Для каждого проживающего лица будет составлен индивидуальный план работы по рассмотрению его дела.

<sup>63</sup> I. Bruegel & E. Natamba, Maintaining Contact: What Happens After Detained Asylum Seekers Get Bail? Social Science Research Paper No.16, South Bank University, London, June 2002.

<sup>64</sup> «Стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Европейском Союзе», УВКБ ООН, июль 2000 г.

<sup>65</sup> A. Griggs, Asylum Seeker Accommodation Process – Refugee Council proposal for a community-based pilot, May 2002 [*А.Григгз «Процесс размещения лиц, ищущих убежища – предложение Совета по делам беженцев о пилотном проекте на общинном уровне», май 2002 г.*].

<sup>66</sup> Среди заявленных целей: более тесный контакт между лицами, ищущими убежища, и соответствующими органами власти; эффективность процедуры; сокращение нелегальной работы; уменьшение объема финансового и жилищного мошенничества; снижение напряженности в обществе; улучшение интеграции тех, кому предоставлен статус беженца; повышение процента получивших отказ лиц, которые возвращаются на родину. A. Griggs, Asylum Seeker Accommodation Process – Refugee Council proposal for a community-based pilot, May 2002, p.2.

Он будет включать «элемент оценки, в том числе фиксацию соблюдения клиентом требований проживания в общежитии или центре»<sup>67</sup>.

Совет по делам беженцев заявляет, что его модель позволит избежать: высоких капитальных затрат (в том числе затрат на обеспечение безопасности); управленческих рисков (в том числе больших страховых издержек); сопротивления местных жителей; чрезмерного акцента на контроль в работе персонала; вероятности того, что проживающие/клиенты будут помещены в специальные учреждения; изоляции от местных услуг, особенно от местных школ для детей (что также сэкономит средства); вероятности запугивания и эксплуатации в крупных центрах; проблем с обеспечением безопасности и защитой детей в крупных центрах; ненужного разрушения континуума прием–интеграция для тех, кому в конце концов будет разрешено остаться в Великобритании. Утверждается, что небольшие центры уменьшат финансовое и социальное влияние новой системы приема на любой местный правительственный орган. Социальные расходы для самих лиц, ищущих убежища, будут сокращены в силу благоприятной структуры управления делами. В предложении также приведено мнение эксперта Медицинского фонда по уходу за жертвами пыток, согласно которому большие коллективные центры для жертв пыток не подходят<sup>68</sup>.

### **Е. Организации «Залог для задержанных иммигрантов» (ЗЗИ, BID) и «Залоговый круг»**

Организация ЗЗИ, имеющая офисы в Лондоне, Портсмуте и Оксфорде, имеет целью оказание специализированных бесплатных услуг по предоставлению залога иммигрантам, содержащимся под стражей<sup>69</sup>. Как таковая она существует для тех лиц, ищущих убежища, которые не прошли проверку на право получения государственной правовой помощи. Она также выступает за более широкий доступ лиц, ищущих убежища, и мигрантов к залого, повышает уровень осведомленности по вопросам задержания и содержания под стражей и эффективности британской системы залога<sup>70</sup>, а также проводит соответствующее обучение адвокатов.

ЗЗИ публикует 48-страничный справочник для содержащихся под стражей и других лиц, готовящих ходатайства об освобождении под залог, который называется «Справочник по залого». Юридические представители ЗЗИ завалены делами, поэтому ЗЗИ не рекламирует свои услуги в центрах содержания под стражей на регулярной основе, хотя группы посетителей этих центров часто направляют людей в ЗЗИ. Эта организация может помочь лишь крошечной доле того количества лиц, ищущих убежища, которые содержатся под стражей в Великобритании.

Организация «Залоговый круг», которой руководит Комиссия церковей за расовую справедливость, представляет собой реестр из приблизительно 175 поручителей-добровольцев. Она тоже завалена просьбами лиц, ищущих убежища, которые просят помощи в освобождении, и сообщает, что у нее не хватит средств удовлетворить этот растущий спрос, когда вместимость британских центров содержания под стражей будет удвоена до 4000 мест.

Ни одна из этих организаций не является «альтернативной задержанию и содержанию под стражей», но обе они стремятся сделать систему освобождения под залог, которая в Великобритании является основным средством освобождения, и более справедливой, и более доступной.

---

<sup>67</sup> A. Griggs, Asylum Seeker Accommodation Process – Refugee Council proposal for a community-based pilot, May 2002, p.8.

<sup>68</sup> A. Griggs, Asylum Seeker Accommodation Process – Refugee Council proposal for a community-based pilot, May 2002, p.8.

<sup>69</sup> Ее создали в 1998 году три неправительственные организации: Лондонская группа поддержки содержащихся под стражей, Объединенный совет за благополучие иммигрантов и Комиссия церковей за расовую справедливость.

<sup>70</sup> ЗЗИ зарегистрировала многочисленные случаи, когда освобождение под залог не применялось, несмотря на убедительные основания для освобождения. См., например, четыре убедительных случая, описанных в документе ЗЗИ 'Briefing for Committee Stage NIA Bill – House of Lords – bail and detention' [«Брифинг по законопроекту о гражданстве, иммиграции и убежищу – этап рассмотрения в комитете – Палата лордов – залог и содержание под стражей»].

### III. ВЫВОДЫ

#### А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?

Большинство лиц, ищущих убежища, в Великобритании не задерживаются и не содержатся под стражей. В 2003 году под стражей находилось около 2000 человек, что значительно больше, чем в начале 1990-х годов, однако в обществе в любой данный момент времени сейчас находится около 70–80 тысяч лиц, ищущих убежища<sup>71</sup>. Британское правительство заявляет, что задерживает и содержит под стражей всего лишь 1,5% тех лиц, ищущих убежища, к которым должна применяться эта мера, и этими причинами оправдывает расширение площадей для содержания под стражей<sup>72</sup>.

У Министерства внутренних дел нет доказательств того, что живущие в обществе лица, ищущие убежища, обыкновенно скрываются, не пройдя всю процедуру убежища, несмотря на то, что риск побега – самое распространенное основание для приказов о взятии под стражу. За последние двенадцать лет иммиграционная служба Великобритании не поручала проводить никаких изысканий или пилотных исследований ни по альтернативным задержанию и содержанию под стражей мерам, ни по показателям явки и соблюдения процедур<sup>73</sup>. В результате судьи принимают решения на слушаниях по освобождению под залог, вообще не представляя себе, каким может быть «нормальный риск» побега, хотя они должны отказывать в освобождении под залог только в том случае, если «риск побега апелланта значительно выше нормального»<sup>74</sup>.

Предварительные данные британских портов въезда относительно неявки лиц, которым предоставлен временный допуск, показывают цифру от 3 до 12 процентов, в зависимости от порта<sup>75</sup>. Эти относительно низкие показатели демонстрируют, что за политикой обычного задержания и содержания под стражу в ходе процедуры предоставления убежища стоят иные, сдерживающие интересы.

В ходе независимого исследования, проведенного университетом Саут Бэнк<sup>76</sup>, отслеживались действия 98 лиц, которые были освобождены из-под стражи под залог, за период с июля 2000 года по октябрь 2001 года<sup>77</sup>. Было установлено, что 90% из них соблюдали условия освобождения под залог, в том числе требование отмечаться и являться на слушания, хотя взяты под стражу они в свое время были по причине предполагаемого высокого риска побега<sup>78</sup>. Скрыться попытались не более чем 8–9 % лиц, ищущих убежища, которые были освобождены под залог, а из тех 15 процентов, которые были освобождены под залог до высылки, 80% лиц все равно соблюдали поставленные условия.

То, что столь малое количество лиц, охваченных вышеупомянутым исследованием, скрылось, не позволило исследователям провести «анализ риска и вероятности» и сделать выводы о том, какие именно факторы могут вызвать у людей склонность к побегу. Верно, однако, то, что с большей вероятностью скрываются те, в отношении кого выдан приказ о высылке, чем те, кто ожидает вынесения окончательного решения.

---

<sup>71</sup> На 27 декабря 2003 года, по сообщению Министерства внутренних дел, под стражей находилось 1285 лиц, попросивших убежища на каком-то этапе (приблизительно 80% всех задержанных иммигрантов). Статистические материалы Министерства внутренних дел по вопросам убежища, 4 кв. 2003 г.

<sup>72</sup> Цитируется в Lawyers Committee for Human Rights, Review of States Procedures and Practices Relating to Detention of Asylum Seekers, Final Report, September 2002, p.115.

<sup>73</sup> BID Submission to the UNWGAD [*Представление ЗЗИ Рабочей группе ООН по произвольным задержаниям*], цитируется письмо Отдела статистики НИОКР Министерства внутренних дел в адрес ЗЗИ, май 2002 г., с. 43.

<sup>74</sup> Guidance Notes for Adjudicators from the Chief Adjudicator, His Honour Judge Henry Hodge, Revised January 2002, Issued March 2002, p.11 [*Руководящие замечания для судей от Главного судьи Генри Ходжа, пересмотрено в январе 2002 г., издано в марте 2002 г., стр. 11*].

<sup>75</sup> L. Weber & L. Gelsthorpe, 'Deciding to Detain: How decisions to detain asylum seekers are made at ports of entry', Cambridge Institute of Criminology, 2000, p.43.

<sup>76</sup> Bruegel & E. Natamba, Maintaining Contact: What Happens After Detained Asylum Seekers Get Bail?, Social Science Research Paper No.16, South Bank University, London, June 2002.

<sup>77</sup> Эта выборка ранее содержалась под стражей в ряде центров и прибыла из целого ряда стран.

<sup>78</sup> Они были клиентами ЗЗИ, против освобождения которых Министерство внутренних дел возражало на том основании, что они сбегут, а не потому, что личность их не была установлена, хотя менее чем у одного из каждых пяти наблюдаемых была копия формы, где были изложены основания содержания под стражей.

Высокий уровень соблюдения процедур (90% и выше) был достигнут в группе, где средняя сумма поручительства составила всего лишь 250 ф.ст. Для тех немногих, кто скрылся, эта цифра была выше – 420 ф.ст. (хотя и в диапазоне от 1 до 1700 ф.ст.), но это связано только с тем, что большинство этих лиц ожидали высылки<sup>79</sup>. При освобождении под залог для группы в целом устанавливались совершенно стандартные условия, в том числе требование отмечаться в местном полицейском участке и требование формального запроса разрешения на изменение адреса. Единственным другим фактором, общим для скрывшихся лиц, было то, что многие из них испытывали особый личный стресс<sup>80</sup>.

Еще в одном исследовании, проведенном ЗЗИ, были документально зафиксированы причины того, почему семьи с детьми в Великобритании еще менее склонны скрываться<sup>81</sup>. Исследование позволило установить, что получение и понимание информации об условиях «временного допуска» было решающим фактором повышения уровня соблюдения процедур<sup>82</sup>. Были также собраны свидетельства того, что образовательные и медицинские потребности детей являются главным стимулом, который удерживает семьи от побега. Для женщин с новорожденными, не имеющих денег, несоблюдение процедур – вообще не вариант. В исследовании рекомендовано, чтобы Министерство внутренних дел признавало эти естественные положительные и отрицательные стимулы и воздерживалось от выдачи приказов о взятии под стражу семей с детьми<sup>83</sup>.

Объяснений низкой интенсивности побегов (3–12%), даже одиноких взрослых, несколько: Великобритания не является страной транзита; принятие решений по ходатайствам о предоставлении убежища лицам, не взятым под стражу для ускоренного рассмотрения, может занимать несколько месяцев, однако государственная помощь оказывается в течение всего этого периода; более чем половине лиц, ищущих убежища, в конечном итоге разрешается остаться в стране либо в статусе беженца, либо по разрешению на пребывание; нуждающимся лицам, ищущим убежища, предоставляется правовая помощь в подаче ходатайств.

Ассоциация практикующих юристов в области иммиграционного права и организация ЛИБЕРТИ охарактеризовали недавнее сокращение объема правовой помощи как возможную причину повышения интенсивности побегов: «Если лицо, ищущее убежища, не может получить эффективную юридическую консультацию, оно с гораздо большей вероятностью решит, что наилучший способ не проиграть от рук системы – это вообще избежать ее»<sup>84</sup>. Один британский ученый-исследователь обнаружил, что самыми сильными факторами, побуждающими лиц, ищущих убежища, скрываться, являются ощущение того, что их ходатайства будут несправедливо отклонены, и субъективный страх перед возвращением в страну происхождения, который испытывают лица, получившие отказ в предоставлении убежища<sup>85</sup>.

## **В. Обеспечивают ли альтернативные меры явку для высылки?**

В «Белой книге» Министерства внутренних дел<sup>86</sup> упоминаются «периодически повторяющаяся проблема невозможности найти лицо, получившее отказ в предоставлении убежища» и «высокий уровень побегов после определения статуса». По оценкам властей Большого Лондона, в Лондоне нелегально живут около 75000 лиц, получивших отказ в предоставлении убежища (с иждивенцами –

<sup>79</sup> Как и в исследовании Института «Вера» (США), в этом исследовании не осуществлялся мониторинг исполнения приказа о высылке лицами, получившими отказ в предоставлении убежища – контролировался только уровень явки в ходе процедуры.

<sup>80</sup> Например, жена одного человека совершила самоубийство; еще одна женщина стала жертвой насильника и т.д.

<sup>81</sup> E.K.H. Cole, *A Few Families Too Many: the detention of asylum seeking families in the UK*, BID, March 2003 [Э.К.Х. Коул, «Слишком много семей: содержание под стражей семей, ищущих убежища, в Великобритании», ЗЗИ, март 2003 г.].

<sup>82</sup> E.K.H. Cole, *A Few Families Too Many: the detention of asylum seeking families in the UK*, BID, March 2003, p.27.

<sup>83</sup> E.K.H. Cole, *A Few Families Too Many: the detention of asylum seeking families in the UK*, BID, March 2003, p.29. Еще один, менее очевидный стимул, выявленный в ходе этого исследования, заключался в том, что если лицо, ищущее убежища, оставалось в системе, его родственники в стране пребывания могли контактировать с ним. В исследовании в качестве примера приведен случай, когда мужа выслали, а жена с двумя детьми осталась в Великобритании. Она не могла общаться с ним, однако шанс на то, что ему, возможно, удастся общаться с ней, явился для нее очевидным стимулом, чтобы остаться в системе.

<sup>84</sup> LIBERTY, August 2003 response to the Lord Chancellor's Department Consultation Paper 'Proposed Changes to Publicly Funded Immigration and Asylum Work', para 31 [Организация ЛИБЕРТИ, ответ на консультационный доклад Департамента Лорда-канцлера «Предлагаемые изменения в финансируемых государством работах по иммиграции и убежищу», п. 31 (август 2003 г.)].

<sup>85</sup> L. Weber, 'Detention of Asylum Seekers on Arrival in the UK, Part One', in Tolley's Immigration, Asylum and Nationality Law, Vol. 15, no.3, 2002, pp.188-194 [Л. Вебер «Задержание лиц, ищущих убежища, по прибытию в Великобританию, часть 1»].

<sup>86</sup> Home Office White Paper: Secure Borders, Save Haven – Cm 5387 HMSO Feb 2002.

100000)<sup>87</sup>. Поэтому эффективная высылка лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, является одной из главных политических задач Министерства по делам иммиграции и гражданства, которое тратит на достижение этой цели приблизительно 0,5 млн. ф.ст. в день.

В немногих проведенных в Великобритании независимых исследованиях о побегах лиц, ищущих убежища, признается возможная необходимость взятия под стражу лиц, исчерпавших все возможности обжалования, однако только после того, как они получили проездные документы и высылка стала неизбежной<sup>88</sup>. Как упоминалось выше, факты показывают, что альтернативные содержанию под стражей меры, такие как требование отмечаться, почти всегда оказываются достаточными для обеспечения присутствия лиц, ищущих убежища, вплоть до получения окончательного отказа. Проекты, направленные на стимулирование лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, к изучению возможных вариантов и добровольному возвращению (например, такие как проект, выполняемый неправительственным агентством «Действие для беженцев»), могут снизить частоту задержания до высылки в период получения проездных документов.

Исследователи считают также, что существует необходимость отслеживания интенсивности, с которой лица, получившие отказ в предоставлении убежища, выезжают из Великобритании добровольно, без помощи и без уведомления Иммиграционной службы. Как они полагают, это покажет, что многие «скрывшиеся» лица, получившие отказ в предоставлении убежища, на самом деле уехали домой.

### **С. Сдерживают ли альтернативные меры злоупотребляющих системой заявителей?**

Британское правительство использует «альтернативные сдерживающие средства», не такие дорогие, как содержание под стражей. В июле 2002 года право лица, ищущего убежища, на удовлетворение своих основных потребностей, было поставлено под угрозу отменой получения права на работу после шести месяцев ожидания и тем, что пособие по обеспечению дохода составляло 70% пособия, выплачиваемого гражданам Великобритании. Разделом 55 Закона о гражданстве, иммиграции и убежище были отменены государственные пособия лицам, ищущим убежища, которые не подали ходатайство при первой же возможности после прибытия (т.е. в порту въезда). Как ни странно, некоторых лиц, ищущих убежища, от этого может удерживать именно страх заключения под стражу<sup>89</sup>. Юридическое оспаривание этих положений установило, что они нарушают статью 3 ЕКПЧ. Правительство, однако, в сентябре 2003 года<sup>90</sup> успешно обжаловало это решение, а ноябре того же года предложило отменить все пособия для семей, которым отказано в убежище (и брать их детей под патронат), если они отказываются принять предложение об оплаченном перелете домой.

Оказалось, однако, что ни содержание под стражей, ни отказ в социально-экономических правах не стали эффективным сдерживающим средством. В 2002 году в Великобритании было подано 85865 ходатайств о предоставлении убежища (приблизительно для 110700 человек), что на 20% больше, чем в 2001 году (80600 ходатайств). Вероятно, именно эта неудача во внутренней политике побудила британское правительство к рассмотрению возможности введения экстерриториальной обработки ходатайств в странах транзита. И толкнула оппозиционную Консервативную партию на призыв к открытию оффшорных «центров обработки ходатайств», которые были бы центрами обязательного

---

<sup>87</sup> Цитируется в работе M.J. Gibney & R. Hansen, *Deportation and the Liberal State: the forcible return of asylum seekers and unlawful migrants in Canada, Germany and the United Kingdom*, UNHCR Working Paper No.77, *New Issues in Refugee Research*, February 2003 [М.Дж. Гибни и Р. Хансен «Депортация и либеральное государство: принудительное возвращение лиц, ищущих убежища, и нелегальных мигрантов в Канаде, Германии и Великобритании», рабочий документ УВКБ ООН № 77, «Новые вопросы в исследовании проблем беженцев», февраль 2003 г.].

<sup>88</sup> I. Bruegel & E. Natamba, *Maintaining Contact: What Happens After Detained Asylum Seekers Get Bail?* Social Science Research Paper No.16, South Bank University, London, June 2002.

<sup>89</sup> Вполне может быть, что угроза заключения под стражу удерживает людей от поиска убежища или вообще от подачи ходатайств, но не удерживает их от приезда в Великобританию или пребывания в ней. Они просто обращаются к нелегальным каналам, предпочитая жить нелегально, рискуя быть задержанными и взятыми под стражу, но не соглашаясь добровольно на такой исход с самого начала, подавая ходатайство в порту.

<sup>90</sup> *Case of T v Secretary of State for the Home Department*, Court of Appeal, 23 September 2003 [2003 EWCA Civ 1285] [*Дело Т. против Министра внутренних дел, Апелляционный суд, 23 сентября 2003 г.*].

содержания под стражей всех лиц, ищущих убежища, и располагались на неуказанных британских островах<sup>91</sup>.

По наблюдениям Консультативной службы по задержанию и содержанию под стражей (КСЗ), отмена пособий для лиц, ищущих убежища, по сути, обусловила появление новой категории лиц, ищущих убежища и содержащихся под стражей<sup>92</sup>. Инспекторы Консультативной службы отметили рост мелкой преступности среди лиц, ищущих убежища, который приводит к увеличению числа заключенных в тюрьму по уголовным обвинениям. КСЗ считает, что это также частично обусловлено политикой принудительного рассредоточения, которую проводит НСЛУ, вследствие чего некоторые лица, ищущие убежища, отказываются от помощи этой организации и начинают промышлять мелким воровством или нищенствовать. КСЗ сообщает также, что ежемесячно сталкивается с 6–10 случаями, когда лица, ищущие убежища, арестовываются полицией при попытке выехать из Великобритании на том основании, что они «получают услуги [от транспортных компаний] обманным путем». Этот режим выезда связан с законодательством об ответственности транспортных компаний. Такое лицо обычно содержится под стражей несколько месяцев, а затем, по иронии, депортируется за государственный счет. Эта политика построена на концепции взаимного добрососедства в Европейском Союзе, потому что незаконный выезд из Великобритании часто означает незаконный транзит через другое государство ЕС или незаконный въезд в него.

#### **Д. Экономическая эффективность**

Принимая за критерий еженедельные расходы на содержание Хасларского центра высылки<sup>93</sup>, независимые исследователи университета Саут Бэнк, которые наблюдали за 98 лицами, ищущими убежища, считают, что Министерство внутренних дел тратит около 430 тыс. ф.ст. на содержание под стражей 73 человек, которые в любом случае соблюдали бы условия альтернативных ограничений (требование отмечаться в полиции и др.)<sup>94</sup>.

Давно признано, что британский режим содержания под стражей – крайне дорогостоящий (как ожидается, запланированное расширение Дангавелского центра приема, которое предусматривает создание еще 44 мест для холостяков, одних только капитальных затрат потребует на 0,3 млн. ф.ст.), однако централизованные системы приема, которые – намеренно или случайно – отслеживают местонахождения лиц, ищущих убежища, в обществе, тоже недешевы. Британское правительство потратило в 2002 году на Национальную службу поддержки лиц, ищущих убежища, свыше 0,1 млрд. ф.ст. (обслужено свыше 100 тыс. таких лиц).

Правительство считает обе категории затрат заслуживающими внимания по сравнению с более дешевой системой приема на общинном уровне или оказанием непосредственной помощи лицам, ищущим убежища, которые живут самостоятельно, пока британская общественность воспринимает содержание под стражей и рассредоточение как меры, «контролирующие» угрозу общественному порядку и сдерживающие рост числа иммигрантов.

Наконец, как уже упоминалось, расходы на электронный мониторинг могут быть несколько ниже, чем расходы на содержание под стражей (по расчетам Министерства внутренних дел, 45-дневный комендантский час по схеме электронного мониторинга лиц, содержащихся в предварительном заключении, обходится в среднем приблизительно в 1300 ф.ст.). Однако эта мера не будет экономически эффективной, если не пройдет проверку на необходимость в отношении лиц, к которым она применяется.

---

<sup>91</sup> Член парламента Оливер Летуин (бывший лидер оппозиционной Консервативной партии) предложил также, чтобы все лица, приезжающие в Великобританию, вносили залог в обеспечение своего последующего выезда. Цитируется в *The Guardian*, 7 октября 2003 г.

<sup>92</sup> КСЗ, в принципе, финансируют частные трасты, однако сейчас в финансировании принимают участие и лондонские тюрьмы, в каждой из которых работает один профессиональный приходящий юрист КСЗ. Что касается тюрем, то КСЗ считает, что 60% ее посещений осуществляется к лицам, ищущим убежища, а 40% — к иностранцам, арестованным в соответствии с уголовным кодексом. Ежегодно КСЗ наблюдает около 1500 человек и проводит около 4500 посещений.

<sup>93</sup> Суточные затраты на одно место в 2001 году варьировались от 364 ф.ст. в Хасларе до 1620 ф.ст. в Окингтоне. Источник: House of Commons debate, 25 October 2001, C 333 W [Дебаты в Палате общин, 25 октября 2001 г.].

<sup>94</sup> I. Bruegel & E. Natamba, *Maintaining Contact: What Happens After Detained Asylum Seekers Get Bail?* Social Science Research Paper No.16, South Bank University, London, June 2002.

## **Е. Экспортная ценность**

Британский опыт, прежде всего, демонстрирует очевидные ограничения доступа к залогоу как справедливому и действенному средству освобождения и альтернативной содержанию под стражей мере. Многие содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, не имеют доступа к залогоу и, следовательно, доступа к независимому контролю над приказом о содержании их под стражей. Доступ имели бы еще меньше лиц, ищущих убежища, если бы не неправительственные организации, такие как ЗЗИ, КСЗ, инспекторские группы и «Залоговый круг». Некоторые препятствия были бы устранены, если бы правовая помощь для слушаний об освобождении под залог не ставилась в зависимость от строгой проверки благонадежности; если бы решения о содержании под стражей и отказы в освобождении под залог составлялись и надлежащим образом обосновывались с учетом конкретного лица; если бы вновь были введены в действие положения об автоматическом проведении слушаний об освобождении под залог, которые предусматривались в законе 1999 года. Страны, думающие об использовании залога или поручительства как основной «альтернативной задержанию и содержанию под стражей меры», должны рассмотреть аналогичные меры защиты, если они хотят, чтобы применение задержания и содержания под стражей иммигрантов было целенаправленным и справедливым.

Великобритания представляет интерес для изучения еще и как страна с традиционно либеральным, общинным подходом к приему, который постепенно движется в сторону более континентальной (в частности, германской и скандинавской) модели, предусматривающей рассредоточение и коллективные центры. Такие положения фактически следует рассматривать как «альтернативные прямой благотворительной помощи меры» и как меры, альтернативные освобождению в общество под собственное поручительство, а не как альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры. Однако их эффективная реализация может в будущем дать политическую уверенность в сокращении числа тех лиц, ищущих убежища, которых в Великобритании берут под стражу, до цифры, больше соответствующей положению в других странах ЕС. Любая система, основанная на открытых центрах размещения, может быть концептуализована как альтернатива задержанию и содержанию под стражей в том смысле, что она является политикой умеренности, вопреки призывам к обязательному задержанию и содержанию под стражей, звучащим со стороны определенных политических партий. Примечательно, однако, что идея об усилении контроля через прием применяется только к тем лицам, ищущим убежища, которые не имеют собственных средств к существованию.

Возрастающее количество независимых исследований, проводимых в Великобритании университетами и правозащитниками по вопросу явки и побегов, также имеет экспортную ценность для других стран «назначения». На этом фоне заметно отсутствие таких исследований и статистики в данной области у Министерства внутренних дел. Если бы такие правительственные исследования проводились, они могли бы не только продемонстрировать, что широко распространенное представление о побегах как о частом явлении преувеличено, по крайней мере что касается периода до получения приказа о высылке, но и обозначить более положительные стимулы (такие как прозрачное принятие решений и продолжение оказания государственной помощи детям), которые столь же эффективны, как и отрицательные стимулы и санкции, в обеспечении соблюдения лицами, ищущими убежища, британских процедур до самого их завершения.

## СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ АМЕРИКИ<sup>1</sup>

### I. ЗАДЕРЖАНИЕ (СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ) И ВНУТРИГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

#### А. Задержание при въезде лиц, не имеющих действительных документов, и возможности освобождения

Согласно принятым в 1997 году поправкам к Закону об иммиграции и гражданстве 1980 года (ЗИГ)<sup>2</sup>, лицо, которое прибывает в порт въезда без действительных документов, подпадает под процедуру «ускоренной высылки». Если данное лицо выражает страх преследования или желание подать ходатайство о предоставлении убежища, оно должно быть заключено под стражу до проведения первичного отборочного собеседования («собеседования об обоснованном страхе»), которое имеет целью определить, испытывает ли данное лицо «обоснованный страх преследования»<sup>3</sup>.

Иммиграционно-таможенное управление США (ИТУ), подразделение Министерства внутренней безопасности (МВБ), ранее – Служба иммиграции и натурализации (СИН), имеют полномочия освобождать «под честное слово» лиц, признанных имеющими «обоснованный страх», до слушаний по существу их ходатайств о предоставлении убежища перед иммиграционным судьей. Характер этого полномочия определяется нормативными актами и руководящими принципами политики.

В 1990 году была начата «Программа освобождения «под честное слово» сотрудниками, отвечающими за предварительную проверку лиц, ищущих убежища» (программа АПСО), призванная обеспечить, чтобы решения об освобождении «под честное слово» основывались на надежности каждого отдельного лица, ищущего убежища, и подтверждении его личности, а также на том, есть ли ему где жить, есть ли у него средства к существованию и законный представитель. Политическая цель состояла в более эффективном выявлении лиц, наиболее склонных к побегу, и применении для них длительного содержания под стражей. В 1992 году программа АПСО перешла на постоянную основу, однако УВКБ ООН и другие организации отмечали, что в течение 1990-х годов правительство не смогло надлежащим образом реализовать ее<sup>4</sup>.

В Инструкциях МВБ (ранее – СИН) указано, что освобождение ««под честное слово»» может быть оправдано для определенных групп иностранцев только «в индивидуальном порядке из «срочных гуманных соображений» или по причине «значительного государственного интереса», при условии, что иностранцы не представляют ни угрозу безопасности, ни риска побега...»<sup>5</sup>. Несмотря на это, МВБ также издало меморандумы о руководящих принципах, где определены предпочтительные группы для освобождения «под честное слово». Например, в декабре 1997 года в меморандуме СИН окружным директорам напомнили: «Освобождение «под честное слово» – практичный вариант, который следует рассматривать для иностранцев, которые соответствуют критерию «обоснованного страха», могут доказать свою личность и общинные связи и для которых нет никаких препятствий в предоставлении убежища, связанных с насилием или неправомерным поведением с их стороны»<sup>6</sup>. Из этих документов

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Поправки в Закон об иммиграции и гражданстве 1980 года (ЗИГ) были введены Законом об исправлении незаконной иммиграции и ответственности иммигрантов 1996 года и вступили в силу в апреле 1997 года.

<sup>3</sup> ЗИГ, ч. 235(b)(1)(B)(iii)(IV). «Обоснованный страх преследования» определяется законом как «существенная возможность того, что иностранец может доказать право на получение убежища согласно ч. 208 ЗИГ, учитывая достоверность заявлений, сделанных им в подтверждение своего ходатайства, и иных фактов, известных сотруднику».

<sup>4</sup> См., например, письмо Представителя УВКБ ООН директору СИН Дорис Мейсснер, 4 марта 1993 г.

<sup>5</sup> Полномочие ИТУ на освобождение «под честное слово» оговорено в ЗИГ, ч. 212(d)(5)(A). Пятью группами, которые считаются имеющими право на освобождение «под честное слово», в Инструкциях названы: (1) иностранцы, которые имеют серьезные медицинские показания, при которых длительное содержание под стражей неуместно; (2) женщины, имеющие медицинское заключение о беременности; (3) несовершеннолетние иностранцы (см. раздел о задержании и освобождении несовершеннолетних, ищущих убежища); (4) иностранцы, которые будут свидетелями в процессах, проводимых судебными, административными или законодательными органами в США; (5) иностранцы, длительное содержание которых под стражей не в интересах государства (это определяет орган, осуществляющий содержание под стражей). Подробную информацию см. в Своде федеральных постановлений (СФП), ч. 8, п. 212.5(b).

<sup>6</sup> Меморандум заместителя директора СИН по оперативной работе на местах «Ускоренная высылка: дополнительные руководящие принципы политики», 30 декабря 1997 г. См. также меморандум заместителя директора СИН по оперативной работе на местах «Руководящие принципы задержания и содержания под стражей, вступающие в силу с 9 октября 1998 года», 7 октября 1998 г.

видно противоречие между применением задержания и содержания под стражей, кроме оправданных особыми критериями случаев (в первом из упомянутых документов), и содействием освобождению «под честное слово» (во втором).

До конца 2001 года окружное отделение СИН в Майами практически автоматически освобождало «под честное слово» гаитянцев, не имеющих документов. В декабре 2001 года, однако, общественное мнение привлек случай, когда судно с гаитянами, ищущими убежища, село на мель, после чего окружные директора были лишены свободы действий по освобождению «под честное слово» таких лиц, за исключением случаев, где имеют место самые неотложные гуманные соображения. Руководитель аппарата окружного отделения СИН в Майами заявил флоридским адвокатам, специализирующимся на вопросах убежища, что окружной директор решил не освобождать гаитянцев, ищущих убежища, из-под стражи по таким, например, причинам, как сдерживание прибытия беженцев с Гаити в будущем. В ноябре 2002 года в официальном сообщении было заявлено, что «все лица, которые незаконно прибывают морем, будут подпадать под процедуру ускоренной высылки и на время судебного процесса будут находиться под стражей по усмотрению СИН [сейчас – ИТУ] и Министерства юстиции»<sup>7</sup>. Такое политическое решение, кроме того, способствовало лишению полномочий на освобождение «под честное слово» иммиграционных судей, которые, как утверждали бы некоторые, были более склонны выносить такое решение.

Наблюдения показывают, что частота освобождения «под честное слово» в разных местных отделениях широко варьируется<sup>8</sup>. Организация «Права человека – прежде всего» (ранее – «Комитет юристов по правам человека»), например, зарегистрировала многочисленные случаи отказов в освобождении «под честное слово» без очевидных причин, даже лиц, имевших гарантов граждан США<sup>9</sup>.

Возможность обжалования отказа в освобождении «под честное слово» в независимом или судебном органе не предусмотрена, но допускается подача ходатайства *habeas corpus* в Федеральный суд (см. ниже раздел о *habeas corpus*). В некоторых случаях освобождение «под честное слово» предполагает внесение гарантии или обеспечения и обычно предусматривает требование регулярно отмечаться.

На практике для многих лиц, ищущих убежища, которые подают ходатайства в порту въезда, освобождение из-под стражи осуществляется только в случае предоставления убежища или защиты от принудительного возвращения<sup>10</sup>. ИТУ сообщает, что за 2002 финансовый год 65% лиц, ищущих убежища «в порядке защиты» (т.е. лиц, которые подали ходатайства о предоставлении убежища только после задержания, в отличие от лиц, ищущих убежища «в порядке утверждения», которые подали ходатайства, не будучи задержанными за незаконное пребывание, и ходатайства которых в силу этого рассматриваются административно), содержались под стражей в течение 90 и менее дней<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Уведомление об определении иностранцев, подлежащих ускоренной высылке согласно ч. 235(b)(1)(A)(iii) ЗИГ. Федеральный регистр уведомлений, 2002 г.

<sup>8</sup> См. анализ данных СИН в работе Arthur Helton, 'A Rational Release Policy for Refugees: Reinvigorating the APSO Program' 75 Interpreter Releases 685 (May 18, 1998) [Артур Хелтон «Рациональная политика освобождения беженцев: возрождение программы АПСО»]. См. также данные в Отчете Иммиграционно-таможенного управления США Конгрессу «Содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища» за 2002 фискальный год.

<sup>9</sup> Lawyers Committee for Human Rights, Refugees Behind Bars: The Imprisonment of Asylum Seekers in the Wake of the 1996 Immigration Act, August 1999 [Комитет юристов по правам человека, «Беженцы за решеткой: лишение свободы вследствие Закона об иммиграции 1996 года», август 1999 г.].

<sup>10</sup> Защита от принудительного возвращения предоставляется при помощи статуса, который называется «приостановка высылки» и который не дает иностранцу права выезжать из США и повторно въезжать в США, а также подавать ходатайство о постоянном проживании, однако на неопределенное время обеспечивает отсрочку угрозы высылки в страну, где данное лицо опасается преследования. См. ЗИГ INA § 241(b)(3).

<sup>11</sup> Отчет Иммиграционно-таможенного управления США Конгрессу «Содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища» за 2002 фискальный год.

## **В. Обязательное задержание и содержание под стражей осужденных уголовных преступников или подозреваемых в терроризме и возможности освобождения**

Согласно поправкам к ЗИГ, принятым в 1996 году, ИТУ обязано заключать под стражу лиц, осужденных за определенные преступления<sup>12</sup>, и лиц, подозреваемых в терроризме<sup>13</sup>. Многие из тех, кто сейчас содержится под стражей на таких основаниях вследствие наличия судимости, въехали в США в поисках убежища или иной формы защиты, например, «приостановки высылки». По закону такие лица не имеют права на освобождение, кроме случаев, когда им предоставлена защита как беженцам или иным способом разрешено находиться в стране либо когда они находятся под стражей более 90 дней после выдачи окончательного приказа о высылке. Чтобы быть освобожденным, человек должен представить четкие и убедительные доказательства того, что он (или она) не представляет опасности для общества и исполнит приказ о высылке, когда последний будет выдан. Разрешается представлять доказательства устно и (или) письменно. Если лицо не может быть выслано в девяностодневный срок – а это характерно для многих иностранцев, чьи страны происхождения не имеют дипломатических отношений с США или не сотрудничают в вопросе возвращения собственных граждан, – то дело подлежит пересмотру начальником местного отделения ИТУ (ранее – окружным директором) на предмет возможного освобождения данного лица<sup>14</sup>. На практике многие осужденные за фелонию, срок наказания которых истек, содержатся под стражей неопределенный срок, так как не могут возвратиться в страну происхождения. Их называют «пожизненно заключенными»<sup>15</sup>. В июне 2001 года Верховный суд США постановил, что такие лица более не могут содержаться под стражей неопределенный срок просто потому, что правительству США больше некуда их помещать<sup>16</sup>.

## **С. Задержание и содержание под стражей неграждан, уже находящихся в США, и освобождение под «обеспечение» или под собственное поручительство**

Неграждане, которые уже въехали в США, законно или незаконно, но у которых нет действительной визы или иного статуса, позволяющего пребывать в США, также могут быть заключены под стражу. Первоначальное решение о том, содержать ли их под стражей или освободить под обеспечение, принимает МВБ. Они имеют право на освобождение, если докажут, что не представляют угрозы для национальной безопасности и не склонны к побегу<sup>17</sup>. В решениях МВБ учитываются следующие факторы: местные семейные связи; предыдущие аресты, судимости, явки на слушания; способ въезда и срок пребывания в США; аморальные поступки или участие в «подрывной деятельности»; финансовые возможности для внесения обеспечения<sup>18</sup>. В некоторых округах лица,

<sup>12</sup> ЗИГ, ч. 237. Преступления, за которые человек может подлежать обязательному содержанию под стражей, включают: фелонию с отягчающими обстоятельствами (например, многие мелкие правонарушения), преступление, связанное с аморальностью (если не предусмотрено исключение), преступление с запрещенными веществами, преступление, связанное с незаконным оборотом наркотиков, проституцию, преступление, связанное с эксплуатацией порока.

<sup>13</sup> ЗИГ, ч. 236(с).

<sup>14</sup> Полномочия окружного директора на освобождение лиц, содержащихся под стражей длительный срок, установлены в меморандуме заместителя директора СИН Майкла Пирсона региональным директорам от 3 февраля 1999 года, озаглавленном «Процедуры задержания и содержания под стражей иностранцев, немедленная репатриация которых невозможна и неосуществима», и в заявлении директора СИН Дорис Мейсснер от 30 апреля 1999 года. Согласно второму из этих документов, окружной директор должен пересматривать статус содержащегося под стражей лица до истечения девяностодневного срока высылки, а затем каждые шесть месяцев.

<sup>15</sup> «Пожизненно заключенные» (по терминологии сотрудников иммиграционных органов США) включают шесть категорий лиц. Это:

- (1) лица из стран, не имеющих дипломатических отношений с США;
- (2) лица без гражданства;
- (3) лица из стран, отказывающихся принимать обратно собственных граждан;
- (4) лица из стран, испытывающих серьезные потрясения или не имеющих действующего правительства;
- (5) лица, страна гражданства которых отказывается принимать обратно конкретно их;
- (6) лица, имеющие право на защиту согласно Конвенции против пыток.

Источник: 'Throwing away the key: Lifers in INS Custody' Donald M Kerwin, Interpreter Releases, May 11, 1998 [Дональд М. Кервин, «Выбрасывая ключ: пожизненно под стражей в СИН»].

<sup>16</sup> 28 июня 2001 года Верховный суд постановил, что иностранцы, получившие окончательные приказы о высылке, не могут содержаться под стражей дольше, чем необходимо для осуществления высылки, т.е., как предполагается, дольше шести месяцев. См. дело *Zadvydas v. Davis* (Задвидас против Девиса), 533 US 678, 121 S. Ct. 2491, (2001).

<sup>17</sup> Дело *Patel* (Пателя), 15 I & N Dec. 666 (BIA 1976).

<sup>18</sup> Дело *Patel* (Пателя), 15 I & N Dec. 666 (BIA 1976); дело *Barbour v. INS* (Барбур против СИН), 491 F.2d 573 (5th Cir.), cert. denied, 419 US 873 (1974).

ищущие убежища, задержанные на территории округа, освобождаются под обеспечение в размере от 1500 до 5000 долларов или, в некоторых случаях, под собственное поручительство. Для такого освобождения обычно требуется гарант, который предоставит финансовый залог, и место жительства. Такой гарант обязан отслеживать местонахождение освобожденного и обеспечивать его явку на все назначенные встречи и слушания. Это предусматривает обеспечение соблюдения требования отмечаться, которое обычно устанавливается как условие освобождения под обеспечение.

Лица, не подлежащие обязательному содержанию под стражей (см. выше)<sup>19</sup>, могут также подать ходатайство иммиграционному судье об освобождении под обеспечение или об уменьшении размера обеспечения. Иммиграционные судьи являются сотрудниками Исполнительного органа по пересмотру иммиграционных решений (ИОПИР), правительственного ведомства, работающего отдельно от ИТУ. Решения об освобождении под обеспечение, принятые иммиграционным судьей, могут обжаловаться в Иммиграционной апелляционной коллегии (ИАК). Иммиграционный судья в дальнейшем может пересмотреть решение, если будет продемонстрировано, что обстоятельства лица после принятия первоначального решения существенно изменились.

Чтобы быть освобожденным под обеспечение, лицо должно продемонстрировать, что оно «не будет представлять опасности для имущества или других лиц и что оно явится на последующие разбирательства»<sup>20</sup>. Среди других учитываемых факторов – семейные связи в США; связи с обществом; стаж работы; судимости; неявка на разбирательства в уголовный или иммиграционный суд.

#### **D. Habeas Corpus**

Конституция и статутное право США предусматривает, что лица, содержащиеся под стражей, могут оспорить законность содержания их под стражей посредством приказа о защите неприкосновенности личности от произвольного ареста (*habeas corpus*)<sup>21</sup>. Такие приказы выносятся на рассмотрение федерального окружного суда, решение которого, в свою очередь, может быть обжаловано в вышестоящих федеральных апелляционных судах. Эти приказы, как правило, не являются действенным средством защиты права, так как разбирательство может длиться долго, потребовать много средств и быть сложным для тех лиц, содержащихся под стражей, у которых нет юрисконсультов.

#### **Е. Задержание и содержание под стражей до высылки лиц, получивших отказ в предоставлении убежища**

Лица, получившие отказ в предоставлении убежища, также могут содержаться под стражей до высылки, хотя по решению Верховного суда от июня 2001 года (см. выше раздел В) их нельзя содержать под стражей дольше, чем обоснованно необходимо для осуществления высылки. Верховный Суд постановил, что предположительно обоснованный срок – шесть месяцев<sup>22</sup>. Правительство США, однако, считает, что это решение не распространяется на лиц, которые были изначально задержаны при попытке въехать на территорию США без разрешения<sup>23</sup>.

#### **Г. Задержание (содержание под стражей) и условия освобождения несовершеннолетних, разлученных с семьей и несовершеннолетних без сопровождения**

Основой для опекунского ухода за разлученными с семьей несовершеннолетними в США является решение суда по мировому соглашению 1997 года, известное как «*договор об урегулировании Флорес-Рено*» («*договор Флорес*»)<sup>24</sup>. Говоря коротко, этот документ предусматривает, что органы, осуществляющие содержание под стражей, должны освобождать детей без излишней задержки, если только содержание под стражей не является необходимым для обеспечения явки ребенка в суд либо для

<sup>19</sup> Верховный суд решил по делу *Demore v. Kim* (Демор против Кима), 538 U.S. 510 (2003), что если негражданин может быть депортирован на определенных уголовных основаниях, то Конституция США не запрещает обязательное его содержание под стражей «на ограниченный срок производства по делу о высылке».

<sup>20</sup> Свод федеральных постановлений (СФП), ч. 8, п. 236.1(с)(3).

<sup>21</sup> Конституция США, ст. I, ч. 9, п. 2; 28 U.S.C. § 2241.

<sup>22</sup> Дело *Zadvydas v. Davis*, 533 US 678, 121 S. Ct. 2491, (2001).

<sup>23</sup> Сейчас этот вопрос рассматривается Верховным судом США в двух делах.

<sup>24</sup> Дело *Reno v. Flores* (Рено против Флорес), 507 U.S. 292 (1993). Договор об урегулировании был заключен в апреле 1997 года.

обеспечения безопасности ребенка или безопасности других<sup>25</sup>. В договоре Флорес перечислены стороны, под опеку которых может освобождаться ребенок, в следующем порядке предпочтений: (1) родитель; (2) законный опекун; (3) взрослый родственник; (4) взрослый или субъект, назначенный родителем или законным опекуном как способный и готовый обеспечить уход за ребенком; (5) лицензированная программа, готовая принять на себя опеку (она может включать «неохраняемые» приюты, которые являются местами «мягкого содержания под стражей»); (6) на усмотрение Управления по переселению беженцев<sup>26</sup> – взрослый или субъект, добывающий опеку, когда нет вероятной альтернативной длительному содержанию под стражей меры, а воссоединение семьи не представляется достаточно возможным<sup>27</sup>.

На практике, однако, последовательное применение договора Флорес не обеспечивается. Одна из проблем состоит в том, что, вынося рекомендацию об освобождении, СИН, а впоследствии МВБ требовали, чтобы родители, не имеющие документов, заявляли претензию на своего ребенка, а затем, после того, как они представляются, чтобы против них начинали разбирательство о высылке. По сообщениям НПО, если родители продолжают скрываться, то власти не освобождают ребенка под надзор другого имеющего документы опекуна по вышеуказанному списку предпочтений, а держат его под стражей, надеясь, что это, в конце концов, вынудит родителей прийти<sup>28</sup>.

В мае 2002 года Женская комиссия по делам беженок и детей-беженцев (ЖКБДБ) сообщила, что СИН ежегодно берет под стражу около 5000 детей<sup>29</sup>. Меньше половины этих детей представлены юрисконсультами; отсутствует и систематическое назначение опекунов-представителей в судебных делах, которые могли бы защищать «наилучшие интересы» ребенка.

По новым схемам Управление по переселению беженцев (УПБ), структурное подразделение Министерства здравоохранения и людских ресурсов США, отвечает за оценку того, следует ли освободить разлученного с семьей ребенка или ребенка без сопровождения, ищущего убежища, и если следует, то за вынесение рекомендаций о его помещении. За осуществление освобождения, однако, по-прежнему отвечает ИТУ, и защитники беженцев сообщают, что это ведомство иногда медлит с выполнением рекомендаций УПБ.

На момент написания этого материала в США было с десятков «приютов» для несовершеннолетних без сопровождения, ищущих убежища; в некоторых из них было до 60 мест. Эти так называемые приюты на самом деле являются скорее местами «мягкого содержания под стражей», а не альтернативными содержанию под стражей учреждениями. С технической точки зрения дети остаются под стражей. НПО последовательно отстаивают мнение, что приюты, управляемые социальными службами (такие, как в Майами и Хьюстоне), предоставляют лучшие условия, чем приюты, находящиеся в ведении правоохранительных органов. «Хьюман Райтс Уотч» и «Международная амнистия» подвергли решительной критике условия содержания в некоторых приютах, например, в попечительском приюте при отделении строгого режима центра содержания под стражей несовершеннолетних в округе Беркс. За детьми осуществляется круглосуточный надзор, учебные занятия проводятся на месте, а выходить из помещения дети могут только с сопровождающим.

<sup>25</sup> Договор Флорес, п. 14. Исключения: дети, возраст которых, по мнению органов государственной власти, больше 18 лет, и чрезвычайная ситуация массового притока (сначала она была определена как прибытие свыше 130 человек, но сейчас эта цифра устарела, учитывая наличие гораздо больших площадей для содержания под стражей).

<sup>26</sup> Ранее – на усмотрение СИН. СФП, ч. 8, п. 236.3(b)(1).

<sup>27</sup> Если лицо указало взрослого члена семьи, который находится под стражей в СИН (теперь ИТУ), то СИН/ИТУ должна рассматривать вопрос об освобождении несовершеннолетнего и взрослого одновременно (СФП, ч. 8, п. 236.3(b)(2)). Если родитель или опекун находится в СИН/ИТУ под стражей или за пределами США, он должен назначить лицо, которому может быть выдан освобожденный несовершеннолетний. Это лицо должно оформить соглашение об уходе за несовершеннолетним и обеспечить его присутствие на всех последующих слушаниях (СФП, ч. 8, п. 236.3(b)(3)). Несовершеннолетний может отказаться от освобождения на попечительство своего родителя и получить возможность указать причины такого отказа (СФП, ч. 8, п. 236.3(e)). Если родители на данный момент проживают в США, их следует уведомить о том, что несовершеннолетний хочет воспользоваться средством защиты, которое может причинить вред взаимоотношениям с родителями.

<sup>28</sup> Women's Commission for Refugee Women and Children (WCRWC), Prison Guard or Parent? INS Treatment of Unaccompanied Refugee Children, May 2002, p. 21 [*Женская комиссия по делам беженок и детей-беженцев (ЖКБДБ), «Тюремщик или родитель? Отношение СИН к несопровождаемым детям-беженцам», май 2002 г.*].

<sup>29</sup> WCRWC, Prison Guard or Parent? INS Treatment of Unaccompanied Refugee Children, May 2002, Senate Testimony of INS official, quoted on p.1 [*Женская комиссия по делам беженок и детей-беженцев (ЖКБДБ), «Тюремщик или родитель? Отношение СИН к несопровождаемым детям-беженцам», май 2002 г., свидетельские показания сотрудника СИН в Сенате, цитируются на с. 1*].

Двери оснащены сигнализацией, а само здание окружено забором с камерами слежения. Соблюдение дисциплины обеспечивается угрозой (и практикой) направления детей, которые себя плохо ведут, в центр содержания под стражей несовершеннолетних правонарушителей<sup>30</sup>.

По договору Флорес несовершеннолетнее лицо может содержаться в окружном центре содержания под стражей несовершеннолетних правонарушителей или в центре содержания под стражей «строгого режима», если установлено, что данное лицо совершило преступление, признано виновным, совершило или угрожает совершить «насильственное или злоумышленное деяние», замешано в нарушении порядка в учреждении «неохраняемого» типа (т.е. в приюте), склонно к побегу либо если содержание под стражей имеет целью обеспечить безопасность самого несовершеннолетнего (например, если есть основания полагать, что контрабандист похитит его). Несовершеннолетние могут требовать судебного пересмотра такого решения о помещении в учреждение в Федеральном суде США.

## II. СТЕПЕНЬ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ И ВЕРОЯТНОСТЬ ОСВОБОЖДЕНИЯ

По сообщениям правительства, в 2002-м финансовом году под стражей содержались 9027 из 10844 лиц, ищущих убежища «в порядке защиты», и 163 из 80097 лиц «в порядке подтверждения». Все лица, доказавшие «обоснованный страх» (9749 чел.) содержались под стражей, по крайней мере сначала, как того требует закон<sup>31</sup>. В совокупности эти статистические данные показывают, что в определенный момент в США содержалось под стражей около 19% всех лиц, ищущих убежища<sup>32</sup>.

Согласно статистике СИН за 2000 год, 34% детей, содержащихся под стражей в СИН, заключены в учреждения строгого режима. Из этих 1933 случаев содержания под стражей на строгом режиме 277 случаев обосновывались риском побега, а остальные – исключительными причинами так называемого «притока»<sup>33</sup>, который превышал возможности приема, или индивидуальными проблемами поведения. В мае 2002 года сан-францисский координатор СИН по делам несовершеннолетних сообщила ЖКБДБ, что политика этого округа заключается в том, что каждый ребенок, которому выдан окончательный приказ о высылке, считается склонным к побегу и переводится в учреждение строгого режима, если только ребенок не очень маленький. Она признала, однако, что из приюта (неохраняемого) за все время сбежал только один ребенок из находившихся на попечении округа детей<sup>34</sup>.

О среднем количестве освобожденных лиц, ищущих убежища, в том числе «под честное слово», ведутся споры, но, по оценкам, в 1999 году оно в процентном отношении составило 10–27%<sup>35</sup>. С 11 сентября 2001 года защитники беженцев сообщают, что частота освобождения «под честное слово» резко упала с этого и без того низкого уровня. Как сообщили автору этого исследования законные представители, в Нью-Йорке по состоянию на ноябрь 2003 года единственными категориями, которые освобождались «под честное слово», были беременные женщины и люди с тяжелыми заболеваниями.

Очевидным препятствием для освобождения лиц, ищущих убежища, «под честное слово» является то, что ИТУ часто, как кажется, считает, что сотрудники иммиграционных органов слишком либерально принимают заявления об «обоснованном страхе». Поэтому ИТУ, принимая решение относительно освобождения лица, ищущего убежища, «под честное слово», как правило, не обращает

<sup>30</sup> Human Rights Watch, *Detained and Deprived of Rights*, Vol.10, No.4(G), December 1998; Amnesty International, *Unaccompanied Children in Immigration Detention*, 2003 [*«Хьюман Райтс Вотч», «Задержанные и лишённые прав», декабрь 1998 г.; «Международная амнистия», «Несопровождаемые дети под стражей как иммигранты», 2003 г.*].

Дело Benitez v. Wallis (Бенитес против Уоллиса), 337 F.3d 1289 (11th Cir. 2003), cert. granted, 124 S. Ct. 1143 (2004); дело Suarez Martinez v. Ashcroft (Суарес Мартинес против Эшкрофта), No. 03-35053 (9th Cir. Aug. 18, 2003), cert. granted, 124 S. Ct. 1507 (2004).

<sup>31</sup> Опубликованные статистические данные (см. ниже сноску 32), по сообщениям, содержат ошибку, показывая, что под стражу заключалось не каждое лицо, заявившее об «обоснованном страхе».

<sup>32</sup> См. отчет Иммиграционно-таможенного управления США Конгрессу «Содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища» за 2002 фискальный год. Конгрессу также были сообщены сведения о странах происхождения лиц, ищущих убежища, их половой принадлежности, местонахождении и средних сроках содержания под стражей.

<sup>33</sup> По договору Флорес СИН/ИТУ может поместить ребенка в учреждение любого типа, где есть место, в «чрезвычайных обстоятельствах» или в случае «притока» детей. Источник: WCRWC, *Prison Guard or Parent? INS Treatment of Unaccompanied Refugee Children*, May 2002, p.25.

<sup>34</sup> WCRWC, *Prison Guard or Parent? INS Treatment of Unaccompanied Refugee Children*, May 2002, p.25.

<sup>35</sup> Lawyers Committee for Human Rights, *Refugees Behind Bars: The Imprisonment of Asylum Seekers in the Wake of the 1996 Immigration Act*, August 1999, p.15.

внимания на этот фактор и сразу же переходит к рассмотрению других относящихся к делу критериев (наличия постоянного адреса, общинных связей и т.д.).

Еще одна причина нежелания ИТУ освобождать лиц, ищущих убежища, «под честное слово», — сдерживающая цель, которая, как опасаются многие защитники беженцев, скрывается за политикой и практикой США в сфере задержания и содержания под стражей. Например, на слушании по задержанию и содержанию под стражей в Конгрессе в декабре 2001 года окружной директор по Нью-Йорку Эдвард Макилрой в своих показаниях заявил, что проводит ограничивающую политику освобождения, чтобы уменьшить число лиц, ищущих убежища, которые хотят въехать в его округ. Г-н Макилрой отметил также, что более либеральная политика освобождения «под честное слово», которая проводилась в Нью-Йорке в начале 1990-х годов, и более либеральные правила выдачи разрешений на трудоустройство были «магнитами, которые притягивали людей»<sup>36</sup>.

В ноябре 2003 года законные представители сообщили о случаях, где личность лица, ищущего убежища, была полностью установлена американскими властями, однако в освобождении «под честное слово» этому лицу все равно отказывали, мотивируя это причинами, связанными с личностью. Сообщалось также о случаях, где сам по себе «способ въезда» был принят в качестве доказательства риска побега, даже в случае, когда лицо, ищущее убежища, въехало по действительному паспорту с американской визой. Тот факт, что этот человек попросил убежища по прибытии, был расценен ИТУ как лишаящий его визу законной силы, потому что он въезжал по иной причине, нежели та, что была указана в визе. Это автоматически делает его незаконно въехавшим и, следовательно, как утверждает ИТУ, склонным к побегу<sup>37</sup>. Следовательно, ИТУ может посчитать склонным к побегу любое лицо, ищущее убежища, независимо от способа въезда.

Сталкиваясь с такой политикой, объединения беженцев и правозащитные организации неоднократно призывали к реформированию американской политики и практики освобождения «под честное слово». Организация «Права человека — прежде всего» рекомендовала, чтобы решения об освобождении «под честное слово» принимались специально обученными сотрудниками, например, специалистами по вопросам убежища, и могли оспариваться посредством «эффективного, независимого и своевременного апелляционного производства». Они признают также, что для того, чтобы процедура принятия решения по вопросу освобождения «под честное слово» функционировала действительно на индивидуальной основе, для нее «должны быть выделены достаточные ресурсы». Как общую политику, они предлагают шире использовать альтернативные меры, не связанные с лишением свободы, в том числе центры размещения, групповые дома, освобождение под надзор, освобождение под гарантию, освобождение под обеспечение<sup>38</sup>.

«Хьюман Райтс Уотч» рекомендовала, чтобы содержание под стражей лиц, ищущих убежища, применялось в США только в том случае, «если лицо, ищущее убежища, неоднократно или необоснованно не выполняло требование отмечаться, установленное СИН [сейчас — ИТУ] или иммиграционным судом, либо не выехало из страны, исчерпав все возможности обжалования». В другой рекомендации содержится призыв к более широкому применению всех типов альтернативных мер, не связанных с лишением свободы, включая «попечение в неохраемом приюте, групповые дома или индивидуальное поручительство неправительственных организаций». Организация призывает те отделения СИН (сейчас — ИТУ), где частота освобождения «под честное слово» низкая, пересмотреть свою политику и подчеркивает, что в случаях, когда лицо содержится под стражей вследствие иммиграционного задержания из-за угрозы для национальной безопасности, это лицо должно иметь возможность опровергнуть доказательства, выдвинутые против него<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> Надзорное слушание по рассмотрению политики иммиграционного задержания и содержания под стражей, проводимой Министерством юстиции, 19 декабря 2001 г. См. [www.house.gov/judiciary/immigration.htm](http://www.house.gov/judiciary/immigration.htm).

<sup>37</sup> Беседа с законными представителями «Комитета юристов по правам человека» (сейчас — «Права человека — прежде всего»), октябрь 2003 г.

<sup>38</sup> Human Rights First, In Liberty's Shadow, 2004, p.48 [*«Права человека — прежде всего», «В тени свободы», 2004*]; Lawyers Committee for Human Rights, Refugees Behind Bars: The Imprisonment of Asylum Seekers in the Wake of the 1996 Immigration Act, August 1999.

<sup>39</sup> Human Rights Watch, Locked Away: Immigration Detainees in Jails in the United States, Vol.10, No.1(G), September 1998 [*«Хьюман Райтс Уотч», «Запертые: иммигранты в тюрьмах США», сентябрь 1998 г.*].

### III. АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ЗАДЕРЖАНИЮ И СОДЕРЖАНИЮ ПОД СТРАЖЕЙ МЕРЫ

#### А. Программы надзора

##### 1. «Программа содействия явке» Института правосудия «Вера»<sup>40</sup>

Нью-йоркский Институт правосудия «Вера» проводил «Программу содействия явке» (ПСЯ, ААР), пилотный проект, финансируемый СИН, с февраля 1997 года по март 2000 года (хотя он охватывал лиц, ищущих убежища, в течение всего двух из этих трех лет). СИН сообщила, что в 1996 году всего лишь половина неграждан, освобожденных из-под стражи, явилась на слушания по их делам и только 11 % незадержанных иностранцев, в отношении которых были выданы приказы о высылке, выполнили эти приказы<sup>41</sup>. ПСЯ, таким образом, была инициирована как средство повышения уровня соблюдения процедур лицами, освобожденными «под честное слово», и уровня их явки.

Проект охватывал более 500 участников трех категорий: (1) лиц, ищущих убежища, которые прибывают в порты въезда; (2) иностранцев, осужденных за преступления и ожидающих высылки; (3) мигрантов без документов<sup>42</sup>. В нашем кратком описании мы сосредоточимся только на выводах и результатах, касающихся первой из этих категорий, однако для других групп тоже были получены впечатляющие результаты, которые весьма поучительны в плане того, что именно делает «альтернативную задержанию и содержанию под стражей меру» успешной<sup>43</sup>.

Чтобы получить право на участие в ПСЯ, лица, ищущие убежища, должны были не представлять опасности для общества, иметь подтвержденное место жительства в большом Нью-Йорке и крепкие связи (например, семейные) в обществе, в том числе индивидуального поручителя или гаранта, пообещавшего поддерживать постоянные контакты как с самим участником, так и с персоналом ПСЯ. У этих лиц также должен был быть хороший стаж соблюдения процедур в прошлом, если они не являлись новоприбывшими в США. Если у лица, ищущего убежища, не было семьи в городской зоне Нью-Йорка, Институт «Вера» договаривался с местной иммигрантской организацией о том, чтобы она выступила в роли «назначенного гаранта» в моральном – но не в юридическом или финансовом – смысле.

Принимая решение о приеме возможного участника в программу, Институт «Вера» не пытался оценить силу его ходатайства о предоставлении убежища, а принимал в качестве достаточного критерий «обоснованного страха». Лицо, ищущее убежища, исключалось из числа участников только в том случае, если оно было исключено из процедуры предоставления убежища по иммиграционному законодательству США<sup>44</sup> или совершило в США уголовное преступление<sup>45</sup>. Большинство лиц, ищущих убежища, до участия в ПСЯ содержались под стражей в течение одного–двух месяцев. В ПСЯ были две разные совокупности участников: (а) добровольцы, которых СИН в любом случае освободила бы под их собственное поручительство по гуманным соображениям (беременные женщины, семьи с детьми, люди с плохим состоянием здоровья); (б) лица, которые в противном случае содержались бы под стражей, но которые были освобождены непосредственно под надзор ПСЯ. В группе (а) было 83 лица, ищущие убежища, в группе (б) – 24. Наконец, в различных сравнительных группах было 222 лица, ищущие

<sup>40</sup> Полная описание и самооценка «Программы содействия явке» (ПСЯ) приведены в источнике Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August, 2000 [Институт правосудия «Вера», «Проверка общественного надзора для СИН: оценка «Программы содействия явке», заключительный отчет для Службы иммиграции и натурализации, 1 августа 2000 г.].

<sup>41</sup> Один из самых интересных выводов ПСЯ состоял в том, что СИН недооценивает «естественные» показатели явки и занижает сведения о числе выездов из США. Бывший директор ПСЯ с сожалением упомянул «колоссальную неточность» статистики СИН и тенденцию к объединению показателей явки на слушания в иммиграционном суде с показателем явки для высылки (исполнения приказов о высылке). Когда представители Института «Вера» беседовали с американскими иммиграционными судьями, создавалось впечатление, что лица, ищущие убежища, как правило, строго соблюдают предписания и весьма законопослушны – пока есть хоть какая-то надежда на получение законного статуса в США.

<sup>42</sup> Хотя лица, ищущие убежища, могли бы также попадать в группы (2) и (3), те, кто участвовал в ПСЯ, как сообщается, так не делали.

<sup>43</sup> ПСЯ установила, что все необходимые слушания посещали 91% людей, находившихся под интенсивным надзором (во всех категориях, а не только среди лиц, ищущих убежища), тогда как среди людей, просто освобожденных под обеспечение или «честное слово», таких было 71%. Надзор ПСЯ, кроме того, практически удвоил уровень исполнения окончательных приказов о высылке, если считать по всем трем категориям участников.

<sup>44</sup> Критерии «исключения» изложены в нескольких частях ЗИГ: 101(a)(42)(B), 208(b) и 241(b)(3)(B).

<sup>45</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

убежища. Они были рекомендованы для участия в программе Институтом «Вера» по результатам собеседования, однако СИН не позволила им принять участие, хотя впоследствии освободила их из-под стражи<sup>46</sup>.

За группой (а) осуществлялся «обычный» надзор, который по сути дела представлял собой, главным образом, поддержку и помощь, например, напоминание по телефону и по почте о датах судебных заседаний, правовую помощь и направление на консультации, доступ к ресурсному центру, который предоставлял информацию об американской системе убежища, о ситуации в стране происхождения, данные о курсах языков, столовых, медицинских учреждениях и других социальных службах.

За группой (б) осуществлялся «интенсивный» надзор, который предполагал такую же помощь и поддержку, но, кроме того, включал обязательное требование отмечаться в ПСЯ как лично (каждые две недели), так и по телефону (дважды в неделю), внезапные посещения персоналом ПСЯ по домашним адресам и другие частые проверки местопребывания, а также строгий мониторинг с целью оценки изменений в потенциальном риске побега. Если эти участники не выполняли обязательства по ПСЯ (или если они, как другие лица, ищущие убежища, не являлись на запланированные собеседования или слушания), то они сталкивались с санкцией в виде повторного заключения под стражу.

### *Результаты*

84% лиц, ищущих убежища, включенных в группу обычного надзора (группа (а)), явились на все слушания, по сравнению с 62% лиц, ищущих убежища, которые не участвовали в программе и были освобождены «под честное слово» по гуманным соображениям. При этом интенсивный уровень надзора, как было установлено, в статистическом плане очень мало повлиял на уровень явки членов группы (б). Следует отметить, что большинство ходатайств о предоставлении убежища на момент окончания проекта еще рассматривались, поэтому упомянутые результаты были только частичными и недостаточными для оценки уровня исполнения приказов о депортации лицами, получившими отказ в предоставлении убежища<sup>47</sup>. Сотрудники ПСЯ подозревают, что интенсивный надзор, возможно, повысил бы уровень явки лиц, ищущих убежища, на последующих этапах рассмотрения их ходатайства или на этапе перед высылкой, если бы ПСЯ продолжала наблюдать за ними, поскольку они подтвердили, что риск побега резко возрастает, если иммиграционный судья издает приказ о высылке<sup>48</sup>.

Данный пилотный проект показал, что одна подгруппа в исследуемой сравнительной группе (лица, не участвующие в программе, освобожденные «под честное слово») продемонстрировала более высокую интенсивность побегов, потому что у нее было четкое намерение проехать транзитом в Канаду. Если бы эта группа была исключена из расчетов, то уровень явки в сравнительной группе значительно увеличился бы, почти до уровня, показанного группой (а) (обычный надзор). Это доказывает, что ПСЯ оказала незначительное независимое влияние на поведение лиц, ищущих убежища, которые имели эквивалентные общинные связи в США: это большинство ни при каких обстоятельствах не сбежало бы. Влияние надзора ПСЯ было гораздо более значительным для тех групп (рабочие без документов и преступники-иностранцы), у которых было меньше естественных стимулов соблюдать процедуру, чем у тех, кто искал защиты, из которых большинству, скорее всего, позволили бы остаться в США<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> Сотрудники СИН в Уоккенхатском центре содержания под стражей не направили в программу приблизительно 20% новоприбывших лиц, ищущих убежища, которые имели право на участие и за которыми Институт «Вера» хотел бы наблюдать.

<sup>47</sup> Из 61 участника-члена сравнительной группы, которым при обращении в суд были выданы приказы о высылке, только для троих были установлены даты убытия до 31 марта 2000 года, и все трое выехали. Из оставшихся 58 участников 45 обжаловали решение судьи в Бюро иммиграционных апелляций Федеральных судов, а 13 ожидали от СИН «даты препровождения для депортации».

<sup>48</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>49</sup> Более чем половине лиц, ищущих убежища, которые получили решения до окончания ПСЯ, было предоставлено убежище или иная форма защиты (48% членов группы интенсивного надзора и 57% — обычной группы). Для сравнения: из лиц, ищущих убежища, которые были освобождены «под честное слово» по гуманным соображениям и не проходили программу ПСЯ, было разрешено остаться только 40%. Ключевым фактором здесь, скорее всего, было количество лиц, имевших законное представительство, так как все участники ПСЯ направлялись к компетентным юристам, специализирующимся на вопросах убежища.

ПСЯ также сделала вывод о том, что средняя стоимость надзора на 55% меньше, чем содержания под стражей. По оценкам представителей программы, надзор за лицом, ищущим убежища, обошелся всего лишь в 3300 долларов, тогда как содержание такого лица в течение этого же периода стоило бы 7300 долларов<sup>50</sup>. (Информацию о расчетах стоимости на будущее см. ниже.)

#### *Факторы, влияющие на результаты*

По словам Института «Вера», «самыми последовательными факторами [обеспечения явки на слушания] являются наличие общинных и семейных связей в США и представительство, обеспечиваемое адвокатом...». Эксперты института решили, что в том, что касается лиц, ищущих убежища, единственным решающим фактором, который обеспечил высокий уровень явки, достигнутый Институтом, состоял в эффективной работе Института по отбору по критерию общинных связей<sup>51</sup>.

ПСЯ работала с очень многообразной демографической группой, и в ходе оценки было установлено, что ни возраст, ни гражданство, ни половая принадлежность не являются существенными факторами, влияющими на вероятность явки взрослого человека. «Представлялось, что на соблюдение процедур влияет гражданство, однако оказалось, что основополагающий фактор – прочность семейных и общинных связей...»<sup>52</sup>.

ПСЯ обеспечила принятие ее участниками по-настоящему обоснованных решений, и сотрудники программы считают, что это способствовало повышению уровня явки. Они установили, что почти половина лиц, ищущих убежища, которые проходили собеседование в начале программы, не понимали, что должны явиться к судье. Они были введены в заблуждение контрабандистами или другими задержанными и не имели базовых знаний о том, как работает данная система<sup>53</sup>. ПСЯ не могла дать юридическую консультацию, но могла исправить неверную информацию. Даже при том, что каждое лицо, ищущее убежища, было проинформировано о том, что его неявка приведет к заочному вынесению решения о высылке, очень немногие из этих лиц, как показалось, понимали, что это означает, – вероятно, вследствие языковых проблем или чересчур формализованно-юридической манеры общения при зачитывании информации в суде, где эти лица нервничали и были дезориентированы. Иногда информацию давали попросту на листе бумаги или же сообщали в устной форме, а потом эту информацию многократно опровергали и исправляли неверно информированные члены общин этих лиц после их освобождения. Институт «Вера» пришел к выводу о том, что жизненно важно не только сообщать людям об их обязанностях, но и проверять, чтобы эти обязательства были поняты ими.

Тот факт, что у лиц, ищущих убежища, по большей части были адвокаты или имелась возможность найти бесплатного адвоката с помощью Института «Вера», был очень важным и уменьшал их зависимость от персонала ПСЯ. Тем не менее, лица, ищущие убежища, нуждались в помощи ПСЯ в целом ряде практических моментов: это и бесплатные международные телефонные переговоры, и бесплатные услуги переводчика, и выяснение вопроса о том, как и когда испрашивать документы из своих стран<sup>54</sup>.

Когда участникам ПСЯ задавали вопрос о причинах их стабильной явки, некоторые из них упоминали довольно субъективные факторы, например, желание не разочаровывать сотрудников ПСЯ,

<sup>50</sup> По смете расходы на надзор составляли 12 долларов на человека в сутки (включая расходы на содержание персонала, аренду, коммунальные услуги, транспорт, оборудование, услуги переводчиков). Соотношение численности персонала к численности участников составило 1 к 23, и, по оценкам, ежемесячно на 1 участника приходилось в среднем 3,5 часа рабочего времени персонала. Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August, 2000, p.65.

<sup>51</sup> «Участники и члены сравнительной группы с одинаковыми общинными связями в США демонстрировали практически одинаковый уровень явки на слушания. Лица, ищущие убежища, которые участвовали в программе, достигли более высокого уровня явки, чем освобожденные «под честное слово», потому что программа более эффективно проводила отбор по критерию общинных связей». Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August, 2000, p.7.

<sup>52</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.22.

<sup>53</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.55.

<sup>54</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

которые относились к ним с вниманием и уважением. Для тех лиц, ищущих убежища (в группе (б)), которые были освобождены из-под стражи непосредственно под надзор Института «Вера», содействие этому освобождению рассматривалось как главная цель ПСЯ. Поэтому некоторые участники выражали определенное чувство обязательности в отношении соблюдения процедуры, чтобы сохранить возможность освобождения для будущих задержанных. Например, двое опрошенных при оценке заявили, что понимают, что результаты их «участия в программе могут помочь остальным содержащимся под стражей освободиться в будущем»<sup>55</sup>.

Важным компонентом ПСЯ, который больше влиял на другие категории участников, чем на лиц, ищущих убежища, но все равно был существенным, являлось планирование и проверка выезда. Институт «Вера» помог лицам, получившим приказ покинуть США, с получением проездных документов и покупкой билетов, а также засвидетельствовал факт их выезда<sup>56</sup>. Участники программы получили разъяснения относительно того, как подтвердить СИН факт их выезда, и, если от них требовали внести обеспечение, того, как после выезда получить свои деньги обратно<sup>57</sup>.

По результатам ПСЯ был сделан вывод о том, что роль «назначенных гарантов», в дополнение к надзору, осуществляемому непосредственно персоналом ПСЯ, была «определенно полезной», ибо гаранты обычно говорили на том же языке и были представителями той же культуры, что и лицо, ищущее убежища, и могли выступать в роли дополнительного контактного звена. Не всегда было легко найти добровольцев на роль гаранта, и иногда были проблемы с тем, сколько гарантов из общинных организаций «были заинтересованы в аспектах надзора и правоприменения в программе»<sup>58</sup>. Тем не менее, этот аспект ПСЯ доказал, что организация вполне может искусственно создать общинные связи для содержащихся под стражей людей, у которых таких связей нет, но которые во всех остальных отношениях соответствуют критериям освобождения».

### *Недостатки ПСЯ*

Компонент ПСЯ, предполагающий санкцию в виде повторного взятия под стражу за невыполнение обязанностей по программе, не был успешно реализован, хотя и не по вине Института «Вера», а вследствие определенного отсутствия сотрудничества с проектом со стороны местного окружного персонала СИН. Власти приняли меры по повторному взятию под стражу только в 11 из 52 рекомендованных Институт «Вера» случаев<sup>59</sup>. В 41 случае, где Институт «Вера» рекомендовал повторное взятие под стражу, и где СИН проигнорировала эти рекомендации, данные лица вскоре после этого скрылись<sup>60</sup>.

Директор ПСЯ отметил, что, исходя из его опыта, СИН работает с пораженческим настроением: если кого-то освободили из-под стражи, этот человек считается «потерянным». Он не мог, к примеру, заставить власти Нью-Йорка повторно взять под стражу человека, который нарушил условия освобождения «под честное слово», кроме как приложив весьма значительные усилия, даже если этот человек сидел в офисе директора в ожидании полиции<sup>61</sup>.

### *ПСЯ: заключение*

Институт «Вера» сделал следующий вывод: «Лиц, ищущих убежища, не нужно содержать под стражей для обеспечения их явки на слушания. Им не нужен, как представляется, и интенсивный надзор.

<sup>55</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August, 2000, p.59.

<sup>56</sup> Интересный статистический момент: такими средствами ПСЯ смогла подтвердить факт выезда пятерых участников, которых СИН классифицировала как «скрывшихся».

<sup>57</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August, 2000, p.16. Законный выезд был важен, в частности, для мигрантов, не имеющих документов, потому что они хотели сохранить возможность законного возвращения в США в будущем.

<sup>58</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>59</sup> Для обеспечения максимально высокого уровня ответственности каждое решение о повторном взятии под стражу пересматривалось на наивысшем уровне директором ПСЯ. Источник: беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>60</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>61</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Содержать под стражей лиц, ищущих убежища, в особенности излишне и несправедливо, потому что они готовы посещать слушания...»<sup>62</sup>.

Значительное влияние интенсивного надзора на уровень явки лиц, имеющих меньше стимулов для явки, чем лиц, ищущих убежища, показывает, что эта форма «альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер» может быть более подходящей для тех лиц, ищущих убежища, которые проходят заключительные этапы обжалования отрицательного решения, и для лиц, получивших отказ в предоставлении убежища.

Выводы ПСЯ, однако, подтверждают необходимость осторожного подхода к попыткам использования надзора на общинном уровне для приведения в действие приказов о выезде из страны<sup>63</sup>. Как уже отмечалось, результаты относительно лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, недостаточны, потому что многие дела еще рассматривались. Однако эксперты проекта по оценке признали, что фактор принудительного возвращения в опасную или неразвитую страну происхождения может иметь больший вес, чем любая санкция в США, например, конфискация обеспечения<sup>64</sup>.

Модель ПСЯ показывает: вопрос не в том, какой уровень надзора над лицами, ищущими убежища, необходим для обеспечения стопроцентного соблюдения процедур, а скорее в том, какой уровень необходим для соблюдения на приемлемом уровне<sup>65</sup>. Сотрудники Института «Вера» отмечали, что даже если лицо, проходящее программу типа ПСЯ, скроется, найти его и вновь взять под стражу будет намного легче (если иметь желание сделать это) благодаря наличию всей информации и контактов с друзьями и семьей, имевшими место в ходе программы<sup>66</sup>.

### *Экспортная ценность ПСЯ*

Существует ряд особенностей, которые обеспечивают успех ПСЯ и которые в другом контексте существовать не могут, что ограничивает возможность тиражирования программы:

- Более половины лиц, ищущих убежища, пришли в ПСЯ с законным представителем, а для тех, кого их не было, Институт «Вера» смог найти адвокатов, работающих на общественных началах. Результаты других американских проектов по «альтернативным задержанию и содержанию под стражей мерам», описанных ниже, показывают, что доступ к законному представителю может быть единственным способом обеспечить соблюдение процедур, хотя, конечно, в США, не говоря уже о других странах, есть много мест, где нет ни финансируемой государством правовой помощи, ни юристов, имеющих подготовку в области предоставления убежища, ни бесплатных юридических ресурсов.
- Возникает вопрос о том, может ли программа типа ПСЯ проводиться государственными органами, осуществляющими содержание под стражей, поскольку в таком случае эти органы должны были бы направлять клиентов к юрисконсультам и давать объективную информацию, которую лица, ищущие убежища, могли бы использовать для подготовки к рассмотрению дел. Это стало одной из причин того, почему оценка ПСЯ оказалась в пользу программ надзора, проводимых неправительственными

<sup>62</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.31-2.

<sup>63</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.71.

<sup>64</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.62.

<sup>65</sup> Для сравнения: в 1996 году в США 78% обвиняемых в felonии, которые были освобождены до суда, соблюдали условия освобождения под залог. [Источник: US Department of Justice Statistics, Felony Defendants in Large Urban Counties 1996, 1999 (статистика Министерства юстиции США по обвиняемым в felonии в крупных городах-округах за 1996 и 1999 гг.).] Исследование, проведенное в 2002 году Бюро юридической статистики США, позволило установить, что 42% уголовных преступников, освобожденных «под честное слово» в рамках управляемой программы, успешно прошли весь срок надзора, а 10% скрылись. [Источник: US Department of Justice, Re-entry trends in the US: Success Rates for State Parolees, 2002 (Министерство статистики США, «Тенденции повторного въезда в США: уровень соблюдения условий освобожденными под залог»)] Обе эти цифры ниже, чем уровень явки, достигнутый в ходе ПСЯ, а также ниже уровня, показанного лицами, ищущими убежища, с эквивалентными общинными связями, но без надзора ПСЯ. Уровни явки на процедуры предоставления убежища, выявленные и продемонстрированные Институтом «Вера», могут, поэтому, рассматриваться как «приемлемые».

<sup>66</sup> Беседа с бывшим директором ПСЯ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

организациями, хотя аргументы в подтверждение эффективности были с обеих сторон<sup>67</sup>. Институт правосудия «Вера», хотя и не единственный в своем роде, является редким примером беспристрастного субъекта в сфере иммиграции. Бывший директор ПСЯ придерживался мнения, что реальной организации по защите прав беженцев будет «очень трудно» вести такую программу, как ПСЯ, потому что ей пришлось бы очень тесно взаимодействовать с правительством, а также пришлось бы быть готовой просить о повторном заключении под стражу участников программы. Это было бы сложно как в плане организационной задачи, так и с точки зрения обеспечения приверженности персонала данной работе.

- Продолжительность разбирательств в США определялась стилем помощи и надзора, обеспечиваемых в рамках ПСЯ; в гораздо более ускоренной процедуре лицам, ищущим убежища, не нужна была бы долгосрочная явка, обеспечиваемая так, как предлагает программа, однако у них была бы и более значительная причина для выхода из процедуры.
- Американская правовая норма о том, что если лицо, ищущее убежища, пропускает слушание, то оно автоматически проигрывает свое дело, является, безусловно, ключевым фактором, определяющим высокие уровни явки. Производство по делу о заочной депортации может быть возобновлено, если лицо, ищущее убежища, может убедить судью в том, что оно имело достаточные основания для неявки. Суды, однако, довольно сдержанно рассматривают такие ходатайства о возобновлении дел. Были, конечно, случаи, когда ходатайство о предоставлении убежища отклонялось из-за того, что заявитель отсутствовал, попав в пробку или заблудившись в здании суда, а потом не оказывалось адвоката для обеспечения возобновления дела.
- Практически нет национальности или культуры, которая не была бы представлена в большом Нью-Йорке, поэтому Институту «Вера» было относительно легко найти переводчиков, многонациональный персонал и людей в общинах, которые были готовы предоставить жилье и выступить в роли «назначенных гарантов».

ПСЯ – это модель «передовой практики» с точки зрения отслеживания результатов и тщательной их оценки. Эта оценка включала, главным образом, комментарии самих участников о полученном ими опыте. Некоторые заявили, например, что нашли надзор властным и навязчивым, тогда как другие назвали этот опыт положительным и охарактеризовали лиц, осуществлявших надзор, скорее как консультантов. Участники сообщили экспертам, которые проводили оценку, что инспектора ПСЯ, сопровождавшие их на слушания в суде и другие назначенные мероприятия, работали очень убедительно и оказывали очень большую помощь<sup>68</sup>. Такое благоприятное воздействие программы можно расценить как весьма ценное, вне зависимости от его влияния на уровень явки.

Некоторые критики подвергают сомнению ценность результатов ПСЯ для лиц, ищущих убежища, утверждая, что все те, кого освободили под надзор ПСЯ, в любом случае должны были быть освобождены «под честное слово», если бы СИН надлежащим образом следовала собственным процедурным принципам. Ясно, однако, что лица, освобожденные непосредственно под надзор ПСЯ (группа (б)), вероятно, так и содержались бы под стражей в СИН, если бы ПСЯ не настаивала на их освобождении и особенно если бы ПСЯ не привлекла «назначенных гарантов» для лиц, у которых не было семейных или иных связей.

В любом случае, для лиц, ищущих убежища, наиболее значительными результатами ПСЯ были, вероятно, результаты, связанные с контрольной группой, поскольку эти результаты показали, что подавляющее большинство лиц, ищущих убежища (практически все, за исключением группы, сбежавшей в Канаду), добровольно соблюдали американские процедуры и что в оценках официальных лиц СИН проблемы несоблюдения преувеличивались, по меньшей мере до окончательного отклонения ходатайств<sup>69</sup>.

<sup>67</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.74.

<sup>68</sup> Vera Institute of Justice, Testing Community Supervision for the INS: An evaluation of the Appearance Assistance Program, Final Report to the Immigration and Naturalization Service, 1 August 2000, p.57.

<sup>69</sup> Цифры Министерства юстиции, подтверждающие высокий уровень соблюдения требований, приведены в разделе «Выводы».

## 2. Модель, предложенная «Лютеранской службой для иммигрантов и беженцев», и опыт программы «Уллин-22»<sup>70</sup>

«Лютеранская служба для иммигрантов и беженцев» (ЛСИБ, LIRS) выявляет содержащихся под стражей лиц, которые нуждаются в альтернативных содержанию под стражей мерах как (а) лица, ищущие убежища, у которых нет поручителей для освобождения «под честное слово», и (б) люди, приказы о высылке которых были изданы более девяноста дней назад и которые не представляют опасности для общества<sup>71</sup>. ЛСИБ утверждает, что организации, имеющие опыт обустройства беженцев и иммигрантов, лучше всего подходят для реализации альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер. В качестве доказательства приводится успех нескольких завершенных и выполняющихся альтернативных мероприятий на базе НПО, в том числе проекта «Католические благотворительные организации» в Новом Орлеане (см. ниже) и программы ЛСИБ, которая охватывала конкретную группу из 25 китайцев, ищущих убежища, освобожденных из-под стражи в отдаленном городке Уллин (штат Иллинойс), в 1999 году. По просьбе правительства ЛСИБ рассредоточила лиц, ищущих убежища, по открытым приютам по всей стране, в основном в Чикаго, и обеспечила направление их к адвокатам. Из-за опасений, связанных с торговлей людьми, адреса пунктов размещения не сообщались. СИН оплатила расходы на поездку в Уллин и проживание там дюжины адвокатов, которые провели для 33 китайцев презентацию по законным правам, а также индивидуальные собеседования с ними, а несколько благотворительных организаций оплатили транспортные расходы на переезд освобожденных лиц в приюты. В течение нескольких месяцев после освобождения ЛСИБ координировала селекторные совещания, которые каждые две недели проводились с законными представителями и директорами приютов с целью мониторинга дел и решения возникающих проблем. Правительству ЛСИБ часто посылала оперативную информацию.

Из 25 освобожденных двое уехали из приютов к родственникам, а один человек исчез, но остальные 22 постоянно являлись для регистрации в СИН и на слушания в суд. Таким образом, эта маломасштабная инициатива дала уровень явки 96%. ЛСИБ считает также, что процент случаев предоставления убежища лицам, ищущим убежища, оказался более высоким, чем ожидалось, потому что у них было больше возможностей представлять свои ходатайства, чем если бы они оставались под стражей и (или) не имели законных представителей. Расходы на содержание под стражей этих 22 лиц (из расчета в среднем 63 доллара в сутки на человека) составили бы около полумиллиона долларов в год, тогда как приюты обходятся гораздо в меньшую сумму. Говорят, что затраты на 1 человека в приютах составляют всего лишь 2 доллара за ночь – таким образом, годовое содержание всех 22 человек стоило менее 16 тысяч долларов (около 3% затрат на содержание под стражей)<sup>72</sup>.

Альтернативная содержанию под стражей модель, которую сейчас предлагает ЛСИБ, включала бы следующие этапы:

**Этап 1.** Групповая юридическая консультация для лиц, содержащихся под стражей, затем индивидуальные собеседования. Как отмечает организация, в случае с китайцами, ищущими убежища, информация, собранная на собеседованиях после первичной ориентировки, оказалась жизненно важной для оценки вариантов освобождения.

**Этап 2.** Индивидуальный отбор лиц, подлежащих освобождению, в том числе проверка того, заменят ли их семейные связи использование НПО-поручителя для освобождения «под честное слово».

**Этап 3.** Предоставление комплексных услуг, т.е. юридических, социальных, медицинских, психологических и услуг по трудоустройству. По словам ЛСИБ, необходимо разрешить лицам, освобожденным «под честное слово», работать, чтобы они могли обеспечивать себя и покрывать расходы на проживание. ЛСИБ делает абсолютно точное замечание: «Нужно много работать для того, чтобы выяснить, какие юридические, социальные и пастырские услуги нужны человеку, и помочь ему

<sup>70</sup> 'The Ullin 22: Shelters and Legal Service Providers Offer Viable Alternatives to Detention,' Detention Watch Network News, Issue 16, Aug-Sept 2000 [*«Уллин 22: приюты и поставщики юридических услуг предлагают жизнеспособные альтернативные содержанию под стражей меры»*, бюллетень сети «Детенинг Вотч», выпуск 16, август-сентябрь 2000 г.]. Вся информация, относящаяся к этому проекту, основана на этой статье и беседах с персоналом ЛСИБ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>71</sup> Lutheran Immigration and Refugee Service, Proposed Alternatives to Detention and Legal Orientation [*«Лютеранская служба для иммигрантов и беженцев», «Предлагаемые альтернативные содержанию под стражей меры и юридическая ориентировка»*, 2001 г.], неопубликованный документ, предоставленный автору 16 сентября 2003 г.

<sup>72</sup> Detention Watch Network Newsletter, Issue 16, Aug-Sept 2000.

получить их... Просто дать освобожденным лицам список доступных услуг недостаточно». Прежде всего, как критический фактор оценивается содействие направлению к хорошим юридическим представителям: «Обеспечение качественного представительства заняло много времени и стало возможным только благодаря давно сложившимся связям некоммерческих организаций с ассоциациями адвокатов, юридическими фирмами и работающими на общественных началах юристами». Даже после того, как был найден адвокат, бесприбыльная организация играла ключевую роль в налаживании связей и взаимодействия между клиентами и юристами.

**Этап 4.** Текущая помощь, мониторинг и снабжение информацией, в том числе разъяснение последствий неявки в суд на слушание. Как утверждает ЛСИБ, важно, чтобы эта информация поступала от «нейтральной стороны». «Уллинских освобожденных», к примеру, на слушания сопровождали сотрудники приютов.

**Этап 5.** Приведение в исполнение окончательных приказов о депортации. Отмечается, что такие приказы получают все меньше людей, потому что доказательства демонстрируют более высокие шансы на получение убежища лицами, имеющими представительство (приблизительно в шесть раз выше, чем у остальных). Поэтому там, где дело доходит до приведения в исполнение приказов о депортации, ЛСИБ готова обеспечивать направление к адвокатам.

Если применить предлагаемую модель приблизительно к 2500 лицам, удовлетворяющим критериям для освобождения, то, как считает ЛСИБ, экономия средств составит минимум 11,6 млн. долларов.

### **3. Новое финансирование «альтернативных мер» федеральным правительством: «Программа обеспечения явки с помощью интенсивного надзора» (ПОЯН, ISAP)**

В ответ на успех программы Института «Вера» Конгресс в 2002–2004 финансовых годах выделил 3 млн. долларов на финансирование альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер. В 2002 финансовом году, однако, большинство этих средств было потрачено на центр содержания под стражей приютского типа для семей, который, как признали, был скорее более мягкой формой содержания под стражей, нежели альтернативной ей мерой (см. ниже). Вышеупомянутые средства были потрачены на несколько пилотных проектов, предусматривающих электронный мониторинг лиц, ищущих убежища (также см. ниже). В трех местах, где эти проекты выполнялись, защитники расценили их как усугубляющие, а не как смягчающие, ограничения для лиц, ищущих убежища.

В 2003 финансовом году распорядители средств уточнили, что выделенные фонды должны быть потрачены на альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры, т.е. на «Программу обеспечения явки с помощью интенсивного надзора» (ПОЯН, ISAP). МВБ опубликовало запрос на предложения о проведении проектов в восьми городах – Балтиморе, Денвере, Канзас-Сити, Майами, Филадельфии, Портленде, Сан-Франциско и Сент-Поле. Отдел содержания под стражей и высылки (ОСВ), входящий в состав ИТУ, подразделения МВБ, сохранит за собой исключительные полномочия на принятие решений о том, кого освобождать, а агентству-партнеру по реализации будут оплачиваться только среднестатистические расходы на каждого поднадзорного, который явится на все встречи на протяжении всей процедуры и для возможной высылки. Как сказано в объявлении МВБ о запуске ПОЯН: «Чтобы получить право на участие в этой пилотной программе, иностранец должен быть взрослым, с установленной личностью, не представлять угрозы для общества или национальной безопасности. Кроме того, программа предназначена только для тех иностранцев, которые не подлежат обязательному содержанию под стражей, проходят разбирательство в иммиграционном суде или ожидают высылки по окончательному приказу, и будут проживать в пределах контролируемого района»<sup>73</sup>.

В мае 2003 года некоммерческие организации сети «Детеншн Уотч» обратились к МВБ, вновь изложив причины для вывода о том, что варианты на общинном уровне предпочтительнее правоприменительных моделей<sup>74</sup>. Варианты на общинном уровне определяются как схемы, содействующие связям в общине, в сочетании с предоставлением квалифицированных юристов и

<sup>73</sup> Сообщение ИТУ для средств массовой информации, 21 июня 2004 г.

<sup>74</sup> Письмо-комментарий сети «Детеншн Уотч» в адрес Бюро по делам гражданства касательно «Программы обеспечения явки с помощью интенсивного надзора», 29 мая 2003 г.

удовлетворением базовых потребностей. «Детеншн Уотч» считает, что такие условия должны быть достаточны для того, чтобы подавляющее большинство лиц, ищущих убежища, соблюдало американские процедуры предоставления убежища. Представители вышеупомянутой сети строят эти утверждения большей частью на результатах ПСЯ Института «Вера» (см. выше).

Условия, выдвинутые МВБ, требуют, однако, чтобы организации, проводящие проекты ПОЯН, играли значительную правоприменительную роль от имени Министерства – а это значит, что эти организации должны быть готовы к тому, чтобы в случае необходимости рекомендовать повторное заключение под стражу или передать человека для принудительной высылки. В частности, условия МВБ требуют, чтобы все проекты были готовы к использованию электронного мониторинга как части своего режима надзора, по крайней мере, в определенных случаях, и имели возможности для этого<sup>75</sup>. Поэтому несколько общественных организаций, в принципе, воздержались от подачи заявок на выделение этих средств.

Заявка Института «Вера» на тиражирование проекта ПСЯ в шести из восьми вышеупомянутых городах принята не была. Если бы контракты подписали и с этим институтом, и с частными тюремными/пробационными компаниями, было бы интересно сравнить их эффективность и количественно оценить влияние содействующей правам среды, созданной институтом, в противоположность подходу, более ориентированному на правоприменение.

Еще одной бесприбыльной организацией, представившей заявку на фонды ПОЯН, стала организация «Добровольцы Америки» из Миннеаполиса и Сент-Пола<sup>76</sup>. Она представляет собой местный уставный филиал национального агентства социальных служб, которое работает вот уже 107 лет, но у которого нет опыта работы с беженцами или лицами, ищущими убежища. У нее есть опыт работы в сфере уголовного правосудия и пробации; в частности, она фактически управляет «мягкой», реабилитационной тюрьмой для женщин в Сент-Поле. Заявка этой организации включала элемент электронного мониторинга, и, как непосредственное следствие этой особенности, все лица, ищущие убежища, которым собиралась помогать организация, должны были бы проживать в частных домах поручителей, обычно членов семьи. Этот факт показывает, что «Добровольцы Америки» предоставили бы альтернативу содержанию под стражей только тем, кто в любом случае имел бы право на освобождение «под честное слово», даже без дополнительного установления надзора.

Упомянутая организация предложила обеспечить персоналом 200 человек на пять лет при низком соотношении численности персонала и контингента, 1:16 или 1:18. Участники должны были набираться в местных тюрьмах семи округов городской зоны Миннеаполиса и Сент-Пола – или в любом месте США, если участник имел поручителя, проживающего в этих городах. Организация намеревалась «создать» общинного поручителя для каждого, у кого такого поручителя не было, поэтому такими средствами она не расширила бы круг возможных освобождаемых «под честное слово». Как заявили «Добровольцы Америки», они предложили специализироваться на оказании помощи женщинам, которые стали жертвами торговли людьми, использовать местные службы – в том числе консультативный центр по вопросам пыток и работающих на общественных началах юристов – с целью оказания помощи лицам, ищущим убежища, а также открыть электронную «витрину».

По состоянию на март 2004 года, однако, сообщается, что финансирование ПОЯН для проектов во всех восьми городах будет выделено частной компании «Бихейвьерал Интервеншз, Инк.» (БИ) из г. Болдер (штат Колорадо), которая имеет опыт работы по внедрению электронного мониторинга в сфере уголовного правосудия<sup>77</sup>. Компания запустит ПОЯН, в том числе не только электронный мониторинг, но и надзор посредством посещений поднадзорных лиц дома и на работе и отчетов по телефону в восьми пилотных городах 21 июня 2004 года<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> ПОЯН, SF 1449, часть I, стр. 24.

<sup>76</sup> Вся информация основана на беседе с кандидатом на должность руководителя этого проекта в организации «Добровольцы Америки», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>77</sup> Подробная информация об этой компании приведена на сайте [www.bi.com](http://www.bi.com); сама компания отказалась дать нам комментарии о своих планах по реализации ПОЯН, сославшись на инструкции Министерства внутренней безопасности.

<sup>78</sup> Сообщение ИТУ для средств массовой информации, 21 июня 2004 г.

Ожидается, что в бюджете на 2005 финансовый год ИТУ будет выделено еще 11 млн. долларов на «альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры». Понятно, что эти средства, скорее всего, будут потрачены на тиражирование и расширение проектов электронного мониторинга и ПОЯН по всей стране (информацию о пилотных проектах по электронному мониторингу см. ниже).

## **В. Проекты НПО по максимизации освобождения лиц, ищущих убежища, под обеспечение и «честное слово»**

Целый ряд местных и национальных неправительственных организаций по всей стране, в основном проектов по юридическим консультациям, выступает за то, чтобы сделать освобождение под обеспечение или по гуманным соображениям «под честное слово» более доступным вариантом для лиц, ищущих убежища, и других содержащихся под стражей иммигрантов. В некоторых случаях сотрудники этих организаций заранее ищут поручителей для уязвимых лиц, помогают им найти постоянный адрес для проживания, а иногда неофициально ручаются за явку освобожденного лица. Поэтому ряд примеров такой работы включены в наше исследование как «альтернативные меры», хотя это не является их единственной или главной целью. Представлена также информация о многих выгодах бесплатных юридических консультаций.

### **1. «Проект по правам иммигрантов и беженцев во Флоренсе» (штат Аризона)**

С 1989 года эта неправительственная организация получила доступ в центры содержания под стражей иммигрантов (Центр СИН во Флоренсе) с целью проведения ежедневных презентаций о законных правах группам по 20–40 содержащихся под стражей лиц перед их первым слушанием у иммиграционного судьи. Презентации помогают содержащимся под стражей оценить, стоит ли продолжать дело, повышая эффективность иммиграционного судопроизводства и сокращая общие затраты на содержание под стражей. За групповой ориентировкой следуют индивидуальные собеседования с теми, кто о них просит. Проект также дает инструкции по составлению писем о поддержке и обеспечении для слушаний об освобождении «под честное слово» и непосредственно представляет некоторую часть этих заявителей на слушаниях об освобождении под обеспечение<sup>79</sup>.

В 1998 году, развивая успех проекта во Флоренсе, американское правительство (через ИОПИР) выделило средства на проекты юридического инструктажа в трех разных местах для трех разных организаций, каждый продолжительностью три месяца. По результатам этих проектов Министерство юстиции сделало вывод о том, что предоставление информации о правах содержащимся под стражей иммигрантам повысило эффективность иммиграционного производства и снизило общую продолжительность содержания под стражей на 4,2 дня на человека. Теперь такие юридические инструктажи финансируются в общенациональном масштабе<sup>80</sup>. При ориентировочной стоимости содержания под стражей 65,61 доллара в сутки такие инструктажи должны привести к экономии 12,8 млн. долларов. Если юридические инструктажи обойдутся в 2,8 млн. долларов, правительство все равно сэкономит 10 млн. долларов<sup>81</sup>.

### **2. «Католические благотворительные организации» (Новый Орлеан)**

Проект «Католические благотворительные организации» в Новом Орлеане с 1999 года помогает освобожденным «под честное слово» лицам, ищущим убежища, в поиске юридических представителей и жилья. Проект не получает государственного финансирования, но, как считают представители проекта, его работа сэкономила правительству значительные средства, предоставляя постоянный адрес

<sup>79</sup> C. Nugent, 'Strengthening access to justice: Pre-hearing rights presentations for detained respondents', Interpreter Releases, Vol.76, no.27, 19 July 1999 [С. Ньюджент «Расширение доступа к правосудию: разъяснение прав задержанным ответчикам до начала слушания»].

<sup>80</sup> За 2002–2004 финансовые годы Конгресс ежегодно ассигновал по 1 млн. долларов на программы юридического инструктажа содержащихся под стражей иммигрантов. На средства, выделенные в 2002 году, были заключены контракты с шестью организациями на проведение программ юридического инструктажа, которые, как ожидалось, охватят свыше 21 тыс. содержащихся под стражей лиц.

<sup>81</sup> Источник: Florence Immigrant and Refugee Rights Project and LIRS, Legal Orientation for Immigration Detainees: Program Implementation Plan [«Проект по правам иммигрантов и беженцев во Флоренсе» и ЛСИБ, «Юридический инструктаж для содержащихся под стражей иммигрантов: план реализации программы»], неопубликованный документ, предоставленный автору 16 сентября 2003 года.

местожительства, по которому то или иное лицо всегда можно найти, и таким образом обеспечивая практичную альтернативу содержанию под стражей. Проект, однако, функционирует не просто как «почтовый ящик» для своих клиентов: его сотрудники неофициально отслеживают их местопребывание и явку, хотя и не несут формальной ответственности, как поручители или гаранты. Сотрудники проекта помогли 42 освобожденным лицам, ищущим убежища (а также 57 преступникам-иностранцам, в том числе беженцам, приказы о высылке в отношении которых были выданы больше девяноста дней назад), и проконтролировали их явку. На момент освобождения ни у одного из этих лиц не было законно пребывающих в стране родственников и других контактов в США, хотя в некоторых случаях такие лица позже появились. Все они были освобождены «под честное слово», без обеспечения или поручительства.

Из 42 лиц, ищущих убежища, которые были освобождены в рамках проекта, всего один человек скрылся во время процедуры предоставления убежища, уехав в Канаду. Следует отметить, однако, что сотрудники проекта отслеживали своих клиентов только до момента выдачи решений по ходатайствам, а не до момента высылки, если их ходатайства отклонялись.

Большинство клиентов проекта находят места в обычных приютах для бездомных, но даже эти заявители продемонстрировали почти безупречный уровень явки, что доказывает, что качество жилья не является решающим фактором обеспечения явки. Руководитель проекта считает, что решающий фактор – это направление к старательным адвокатам, которые напоминают своим клиентам о датах и сроках. Другим ключевым фактором, с точки зрения обеспечения финансовой жизнеспособности проекта, стало согласие СИН дать всем, кто был освобожден под надзор «Католических благотворительных организаций», досрочное разрешение на работу – начиная со дня освобождения, а не через полгода. Такое решение основывалось на свободе действий, предоставленной местным окружным директорам для случаев освобождения «под честное слово». По сообщению проекта, такая уступка стала возможной только благодаря конструктивному диалогу, налаженному в ходе ежеквартальных встреч с местным отделением СИН (сейчас – ИТУ) в Луизиане. С 2001 года, однако, вследствие падения числа лиц, освобождаемых МВБ «под честное слово», под надзор проекта не было освобождено ни одно лицо, ищущее убежища. Проекту известно только о двух кубинцах, ищущих убежища, которые были освобождены «под честное слово» в округе в январе 2002 года<sup>82</sup>.

### **3. Пенсильванский центр иммиграционных ресурсов (ПЦИР, PIRC)<sup>83</sup>**

ПЦИР оказывает юридические услуги лицам, содержащимся под стражей в Йорке (штат Пенсильвания), в том числе в рамках специальной программы по содействию самоидентификации жертв пыток. Центр в сотрудничестве с местными юридическими школами дает ориентировку по законным правам в Йоркском центре содержания под стражей (900 мест). Тем не менее, случаи освобождения «под честное слово» крайне редки, даже если ПЦИР помогает найти поручителя и постоянное место жительства, чего требует ИТУ. Если лицо, ищущее убежища, освобождается «под честное слово», ПЦИР пытается направить заявителя к адвокату. Он может сопровождать рассмотрение ходатайства лица, ищущего убежища, помочь поддерживать связь с другими местными НПО (например, «Пенсильванской коалицией по иммиграции и гражданству») для обеспечения удовлетворения основных потребностей такого заявителя<sup>84</sup>. По данным ПЦИР, сейчас в данном районе освобождают «под честное слово» только беременных женщин, разлученных с семьей детей и семьи с маленькими детьми, да и то не во всех случаях<sup>85</sup>.

### **4. Флоридский центр защиты иммигрантов (ФЦЗИ, FIAC)**

---

<sup>82</sup> В любой данный момент времени в Луизиане под стражей содержится около 200–250 иммигрантов, среди которых около 20–30 лиц, ищущих убежища, не осужденных в уголовном порядке. Беседа с руководителем проекта «Католические благотворительные организации», Новый Орлеан, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>83</sup> Беседа с представителями ПЦИР, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>84</sup> Семьи, которых освобождают под обеспечение, могут жить по любому указанному ими адресу, причем без надзора. Те, кого освобождают для проживания с родственниками или другими поручителями, иногда сталкиваются с проблемами, когда гостеприимству приходит конец еще до окончания процедуры предоставления убежища; именно в этот момент ПЦИР, возможно, должен помогать им срочно найти жилье (см. ниже раздел о приютах).

<sup>85</sup> Последние две категории содержатся не в Йорке, а в округе Беркс.

Предложения ФЦЗИ по общинным «альтернативным задержанию и содержанию под стражей мерам» во Флориде стали результатом скандала, возникшего в центре содержания под стражей Кроум несколько лет назад. Содержащиеся в центре женщины выдвинули серьезные обвинения в развратных действиях, вследствие чего Министерство юстиции и ФБР проводили расследование. Сотрудники, против которых было выдвинуто обвинение, не были переведены из центра, тогда как жертвы были переведены в тюрьму особо строгого режима (исправительный центр Тернер Гилфорд Найт) в центральной части Майами. НПО пожаловались на крайнюю неуместность этого шага, в результате чего женщин перевели в центр содержания под стражей округа Броуард, который в то же время получил 1 млн. долларов, ассигнованные Конгрессом на реализацию альтернативных содержанию под стражей мер, хотя данный центр является, несомненно, местом содержания под стражей (мягкого). Позже некоторые из этих уязвимых женщин были освобождены под требование отмечаться каждые 30 дней<sup>86</sup>.

ФЦЗИ не предоставляет лицам, ищущим убежища, жилье, но располагает 45 сотрудниками, которые оказывают им бесплатные юридические услуги. Хотя у ФЦЗИ нет возможности отслеживать показатели соблюдения процедур клиентами, которые не содержатся под стражей, он сообщает, что большинство из них соблюдает процедуры, и подтверждает мнение о том, что законное представительство – наилучшая гарантия соблюдения, хотя бы потому, что оно содействует пониманию того, что неявка приведет к выдаче судом заочного приказа о депортации<sup>87</sup>. Большинство клиентов ФЦЗИ в Майами имеют родственников или друзей, у которых можно жить, но в тех случаях, когда возникает срочная потребность в жилье, обеспечить ее может быть очень трудно. Предлагаемые центром альтернативные содержанию под стражей меры, особенно в таких случаях, как вышеупомянутый, – это открытые приюты и программы помощи на общинном уровне. Хотя стоимостная оценка таких альтернатив не проводилась, ФЦЗИ с уверенностью утверждает, что они будут дешевле, чем электронный мониторинг освобожденных лиц, ищущих убежища, который сейчас осуществляется во Флориде (см. ниже).

### **С. Приюты для размещения лиц, ищущих убежища, освобожденных под обеспечение или «под честное слово»**

Ряд неправительственных и государственных приютов предлагают указывать их как место жительства в ходатайствах об освобождении под обеспечение или «под честное слово». Хотя эти два вида освобождения юридически разделены, общим для них является то, что оба варианта требуют наличия постоянного адреса и предусматривают определенный элемент отчетности, т.е. требование отмечаться. Ниже приведены приюты, специализирующиеся на оказании помощи лицам, освобожденным из-под стражи, которые удовлетворяют этим условиям. Часто они сотрудничают с организациями, оказывающими юридические услуги, такими, как упомянутые выше.

#### **1. «Международный дом дружбы» (штат Пенсильвания)**<sup>88</sup>

«Международный дом дружбы» – это экстренный центр по размещению, работающий в Йорке (штат Пенсильвания). Он существует за счет пожертвований и государственных ассигнований на обеспечение жильем в непредвиденных случаях и может одновременно принять семнадцать взрослых. Они принимают бывших задержанных из округов Йорк и Беркс, а также из других штатов, даже из Нью-Джерси и Иллинойса. С 2001 года количество случаев такого освобождения резко сократилось. Дважды, в сложных случаях освобождения «под честное слово», руководитель «Международного дома дружбы» лично подписывал письменное подтверждение, то есть обязательство оказывать соответствующему лицу финансовую поддержку в течение 40 кварталов (10 лет). Тем не менее, в обоих случаях в освобождении было отказано.

<sup>86</sup> Women's Commission for Refugee Women and Children, *Innocents in Jail: INS Moves Refugee Women from Krome to Turner Guilford Knight Correctional Center, Miami, June 2001* [Женская комиссия по делам беженцев и детей-беженцев (ЖКБДБ), «Невинные в тюрьме: СИИ переводит беженцев из Кроум в исправительный центр Тернер Гилфорд Найт», июнь 2001 г.].

<sup>87</sup> Руководитель центра упомянул как пример случай с шестнадцатилетним гаитянским мальчиком, который был признан беженцем, но потом лишен этого статуса. Он явился на последний прием, хотя полностью осознавал, что его задержат и депортируют. Беседа с представителями ФЦЗИ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>88</sup> Информация основана на беседе с сотрудниками «Международного дома дружбы», октябрь 2003 г. – март 2004 г.

Этот центр принимает только тех, кто просит о защите как беженец, и тех, кому в такой защите отказано, но кого невозможно выслать. Такое содержащееся под стражей лицо не должно иметь судимостей и, в качестве обязательного условия проживания в центре, должно быть готово соблюдать установленные в нем правила. Персонал «Международного дома службы» сообщает о конструктивных отношениях с руководством местных органов, осуществляющих содержание под стражей, которое позволяет ему посещать содержащихся под стражей и беседовать с ними перед освобождением. Представители «Дома», в том числе стажеры из местных колледжей, обычно посещают близлежащий центр четыре раза в неделю.

«Дом» работает по модели управления делами, которое осуществляет владеющий тремя языками куратор. Сначала он производит «ввод информации» — изучает все вопросы, связанные с психическим здоровьем, суть ходатайства о предоставлении статуса беженца (путем беседы с адвокатом или поиска адвоката, если его еще нет), необходимость посещения языковых курсов, поступления в среднюю школу или другой подготовки, а также безотлагательные потребности в одежде и других основных предметах. Чтобы удовлетворить все эти нужды, проект работает с тесной неформальной сетью адвокатов, НПО, церковью и мечетей в данной местности.

Если лицо, ищущее убежища, имеет право на работу, куратор помогает ему найти работу в этом районе, после чего «Дом» взимает с такого лица арендную плату в размере 25 долларов в неделю (две трети которой возмещается в случае переезда в собственную квартиру). Если работать по найму такому лицу не разрешено, то руководство «Дома» просит его поработать добровольцем в общине в качестве жеста благодарности за бесплатное проживание и питание. Это — одно из правил «Дома», на которые лицо, освобождаемое под его присмотр, должно согласиться путем подписания контракта до освобождения. Среди других правил — комендантский час с 23.00, причем предпочтительно, чтобы все возвращались до 22.00, кроме лиц, работающих в вечернюю смену. Не разрешается употреблять алкогольные напитки и курить. В редких случаях, когда эти правила нарушаются, проживающий может быть выселен из «Дома». На практике таких лиц всегда направляют в другой приют для бездомных или в благотворительную миссию спасения. За последние четыре года был всего один случай (при том, что в «Доме» было около 100 человек), когда проживающий исчез и прекратил всяческие контакты.

Руководитель «Дома» также курирует общинный «кружок», который за последние пять лет разместил 45 лиц, освобожденных «под честное слово», предоставив им адрес или поручителя, необходимого для освобождения, поскольку у них не было в США ни родственников, ни знакомых. Интуитивное доверие содержащегося под стражей лица — единственный критерий отбора для этой в высшей степени неформальной альтернативной меры, и, как признается, ее потенциал имеет естественный предел, потому что работать приглашают только доверенных друзей координатора, а не посторонних. Например, координатор когда-то принял семью из пяти сестер из Демократической Республики Конго, в которой старшей сестре было больше восемнадцати лет, и поэтому права на патронатное воспитание семья не получила. Расширение сети добровольных поручителей создало бы огромную ответственность за предварительный отбор принимающих семей.

Освобожденные «под честное слово» лица живут в этих принимающих семьях разные сроки, от одной ночи до пятнадцати месяцев. Если они переезжают в собственное частное жилье, то делают это при содействии координатора, который запрашивает у властей разрешение на изменение адреса. Ни один из 45 бывших задержанных лиц, которых приютил этот кружок, не сбежал и не пропустил слушания по своему делу.

## **2. «Дом свободы» (Детройт)<sup>89</sup>**

В этом приюте на 37 мест размещаются лица, ищущие убежища, и лица, признанные беженцами. По состоянию на ноябрь 2003 г. ИТУ не освобождало «под честное слово» лиц, ищущих убежища, под ответственность этого приюта, но это именно то место, которое с радостью приняло бы их и присматривало бы за ними, если бы ИТУ было готово освобождать «под честное слово» лиц без общинных связей. С 1983 года «Дом свободы» оказывает услуги по поддержке и временному проживанию освобожденным лицам, признанным беженцами, и сотрудники его собственного

---

<sup>89</sup> Информация основана на беседе с адвокатом «Дома свободы», октябрь 2003 г. — март 2004 г.

юридического департамента регулярно посещают две окружные тюрьмы в Мичигане. Они проводят групповой юридический инструктаж и помогают лицам, содержащимся под стражей, составлять ходатайства о предоставлении убежища. Средства на свою деятельность «Дом свободы» получает из федеральных, государственных и местных субсидий на борьбу с бездомностью, а также почти от двадцати частных фондов и доноров.

### **3. «Иммиграционная миссия для беженцев» (ИМБ, RIM), Бостон**

ИМБ, в которой работают два штатных сотрудника и трое внештатных работников и стажеров, сейчас организует семь «кластерных групп», состоящих из прихожан церкви и других добровольцев, которые оказывают поддержку лицам, освобожденным «под честное слово». Эти группы предоставляют принимающие дома, необходимые для освобождения «под честное слово». Они также работают по модели управления делами, обеспечивая, чтобы каждое лицо, ищущее убежища, получало все, что необходимо (на основе договоренностей на общественных началах с адвокатами, Бостонским медицинским центром и местными общественными организациями). Проводится строгая политика, направленная на то, чтобы прихожане-добровольцы уважали религиозные убеждения заявителей и не пытались обратить их в свою веру. Структура управления делами необходима и для того, чтобы лица, подавшие ходатайства о предоставлении убежища, в долгосрочной перспективе стали экономически самостоятельными.

Потенциальные кандидаты на освобождение «под честное слово» выявляются во время посещения добровольцами ИМБ центров содержания под стражей. Программа подготовки этих добровольцев финансируется ИТУ. Для размещения в «кластерной группе» отбираются лица, у которых ходатайства о предоставлении убежища достаточно обоснованны для того, чтобы привлечь работающего на общественных началах адвоката. Как считает ИМБ, гораздо больше лиц, содержащихся под стражей, заслуживают освобождения «под честное слово», а не размещения в «кластерных группах», поэтому организация старается отбирать наиболее срочные случаи. За последние три года ИМБ помогла 45 лицам и сейчас помогает еще семнадцати-восемнадцати. Поразительно то, что из этих 45 человек статус беженца не получил только один. Ни один не скрылся и не допустил несоблюдения процедуры, в получение статуса по которой верил, хотя один получивший отказ заявитель все же сбежал в Канаду за день до депортации<sup>90</sup>.

С сентября 2001 года ИМБ не смогла помочь с освобождением «под честное слово» под ее ответственность ни одному лицу, ищущему убежища, хотя и продолжает оказывать помощь лицам, ищущим убежища, освобожденным «под честное слово» под ответственность членов семьи, которые со временем обнаруживают, что им нужно выехать из дома родственника. Это частично обусловлено общим падением в 2002–2003 гг. числа лиц, ищущих убежища, проходящих ускоренную процедуру высылки в районе Бостона, но вместе с тем, как представляется, отражает растущее нежелание МВБ освобождать из-под стражи лиц, ищущих убежища, которое стало наблюдаться с конца 2001 года<sup>91</sup>.

Общие затраты на проект ИМБ составляют около 2800 долларов на клиента на одну 2кластерную группу», при этом затраты пожертвованного времени (по расценке 15,39 долларов за час) и дополнительные пожертвования натурой в девять раз больше. Даже не зная точной стоимости содержания под стражей в Бостоне, ясно, что для правительства это исключительно экономически эффективная альтернатива.

## **D. Альтернативные меры для разлученных с семьей несовершеннолетних и других уязвимых лиц**

### **1. Альтернативные меры для разлученных с семьей несовершеннолетних**

<sup>90</sup> Беседа с руководителем ИМБ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>91</sup> Это непостижимое уменьшение подтверждено проектом «Политическое убежище / представительство иммигрантов» (ПУПИ, PAIR), который выполняется в Бостоне.

Как уже упоминалось, за освобождение из-под стражи разлученных детей, ищущих убежища, сейчас отвечает Управление по переселению беженцев (УПБ) (см. выше материал о правилах задержания, содержания под стражей и освобождения детей, ищущих убежища, в США). Если ребенок освобождается на патронатное воспитание – на практике это единственная настоящая «альтернатива задержанию и содержанию под стражей», действующая в США, – УПБ остается ответственным за присмотр за ним.

УПБ расширяет сеть патронатного воспитания по сравнению с использованием «приютов» («мягких», или нережимных, центров содержания под стражей). Число случаев помещения в приемные семьи за полгода до марта 2003 года возросло приблизительно на 200%. Тюрьмы для несовершеннолетних преступников намечено закрыть, поэтому изучаются возможности других, положительных вариантов размещения, в том числе в случаях, где может существовать риск похищения. Предложенный проект Закона о защите детей-иностранцев без сопровождения включает ряд многообещающих положений, которые содействовали бы доступу таких детей к юридическим консультациям, дали бы УПБ право проводить определение возраста и кодифицировали бы статус назначенных опекунов-представителей в судебных делах. Есть надежда, что этот закон будет принят в 2004 году.

Кроме того, УПБ сейчас работает над заключением контракта на пилотный проект с Женской комиссией по делам беженцев и детей-беженцев при участии чикагской организации «Хартленд Альянс». Он будет направлен на проверку эффективности правовой опеки несовершеннолетних, освобожденных из-под стражи<sup>92</sup>. Одним из положительных результатов этого проекта, имеющим отношение к нашему исследованию, является то, что законный представитель, проживающий рядом с приемной семьей несовершеннолетнего, может помочь обеспечить явку ребенка на все судебные процедуры<sup>93</sup>.

## **2. Альтернативные меры для других уязвимых лиц**

Несколько НПО сообщили автору этого исследования, что особо уязвимые взрослые, например, лица с серьезными медицинскими проблемами и беременные женщины, освобождаются «под честное слово», главным образом, для того, чтобы снизить расходы государства на здравоохранение и уменьшить возможную ответственность органов и компаний, осуществляющих содержание под стражей. Директора приютов иногда признавали, что у них есть рычаги в случаях, когда ИТУ обращается к ним в поисках поручителя. В таких случаях эти рычаги иногда использовались для получения досрочного разрешения на работу для освобожденного «под честное слово» лица. Если у такого человека не будет возможности зарабатывать, ему придется жить в общем приюте для бездомных, где его здоровье или, если речь идет о беременной женщине, здоровье ребенка может оказаться в опасности.

«Программа правовой поддержки для содержащихся под стражей жертв пыток», которую проводит ЛСИБ, работает в сотрудничестве с рядом вышеупомянутых проектов по юридическим услугам в Нью-Йорке, Нью-Джерси, Йорке, Новом Орлеане, Аризоне и Майами. Десять различных групп проводят юридические инструктажи, и частично такой инструктаж содействует самоидентификации жертв пыток, поскольку они получают информацию о доступных услугах. В приложении к ходатайству об освобождении «под честное слово» могут быть представлены психологические отчеты, однако ЛСИБ сообщает, что успехи в освобождении по этим гуманным медицинским соображениям весьма невелики. Травмы от пыток считаются значимым фактором, но должны быть выполнены и другие условия для освобождения. Это особенно очевидно после сентября 2001 года и последующего снижения количества случаев освобождения «под честное слово» в ряде регионов. Одна из целей вышеупомянутой программы ЛСИБ состоит в содействии улучшению сотрудничества между юристами, психологами и властями ради увеличения возможности освобождения по психологическим соображениям.

<sup>92</sup> Беседа с представителем Женской комиссии по делам беженцев и детей-беженцев, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>93</sup> Отметим, что в настоящее время правительство США все-таки собирает данные (с грифом «J», т.е. «несовершеннолетние») для определения уровня явки несовершеннолетних лиц, хотя эти данные не публикуются. ИОПИР относит это на счет того, что суды не всегда регулярно подают эти данные.

Чтобы подать вместе с ходатайством об освобождении «под честное слово» психологическую оценку, НПО или член семьи должен быть готов оплатить работу эксперта или найти эксперта, готового выполнить оценку бесплатно. Во многих учреждениях для содержания под стражей условия проведения оценки далеки от идеальных; например, в комнате могут попросить присутствовать охранника или же не обеспечить отсутствие посторонних при физическом осмотре шрамов. Некоторые тюрьмы могут не разрешать проводить осмотр постороннему врачу. Доступ и условия осмотра сильно зависят от взаимоотношений местного адвоката с руководством учреждения.

Жертвы пыток, которых освобождают «под честное слово», обычно при поручительстве члена семьи, проходят лечение в центрах или программах, финансируемых правительством (т.е. УПБ), через ЛСИБ или же полностью зависят от бесплатной работы врачей. Найти достаточное количество соответствующих психологов в Новом Орлеане особенно трудно, а в Майами и Лос-Анджелесе редко удается получить бесплатную помощь. В Нью-Йорке это легче, потому что есть соглашение с поддерживающей медицинской ассоциацией<sup>94</sup>.

### **Е. Электронный мониторинг как альтернативная задержанию и содержанию под стражей мера**

Как пояснялось выше, новые средства, выделенные государством на финансирование альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер для лиц, ищущих убежища, тратятся на проекты (ПОЯН), которые должны предусматривать хотя бы некоторую возможность электронного мониторинга. Уже проводятся пилотные проекты по испытаниям такого мониторинга в некоторых пунктах США. Например, с августа 2003 года ИТУ ввела «устройства электронного мониторинга» (УЭМ) как условие освобождения «под честное слово» лиц, представляющих «низкий уровень опасности», главным образом лиц, ищущих убежища, в Майами и других задержанных в Анкоридже, Сиэтле и Детройте. Лица, освобожденные из центра содержания под стражей Кроум в округе Западный Майами-Дейд, проходят шестимесячное испытание<sup>95</sup>.

В настоящее время проводятся пилотные проекты по УЭМ двух типов: (1) электронным браслетам, которые крепятся на лодыжку (или «маркерам») и (2) технологии распознавания голоса (ТРГ). Третий тип электронного мониторинга, с помощью устройств глобального местоположения (УГМ), которые также носят как браслеты, в США на пилотном уровне еще не запущен.

Электронный маркер выглядит как большие черные часы, носится на лодыжке и посылает сигнал в приемник, установленный дома у освобожденного «под честное слово» лица. Если позвонить на этот приемник, то можно проверить, находится ли лицо, ищущее убежища, рядом с домом в определенные часы. В Майами большинство маркированных лиц, ищущих убежища, имеют право покидать дом только с 9.00 до 14.00 с воскресенья по пятницу, а в субботу они вообще обязаны круглосуточно находиться дома. Если такое лицо демонстрирует соблюдение правил в течение определенного периода, комендантский час для него может быть сокращен до 12 часов с воскресенья по пятницу. За мониторинг каждого такого освобожденного отвечает сотрудник органа депортации, которому дано право решать, следует ли смягчить или ужесточить условия комендантского часа.

Технология распознавания голоса, с другой стороны, не требует работ по «наладке» и соответствующих затрат. При ее применении нужно только, чтобы человек звонил в определенное время, обычно раз в месяц. Она применяется как альтернативная бессрочному содержанию под стражей мера, главным образом, для тех лиц, в отношении которых выданы окончательные приказы о высылке, но которые не могут быть высланы на родину. Она испытывалась в Сиэтле и Портленде.

В американской системе уголовного правосудия электронный мониторинг классифицируется как форма лишения свободы, и, конечно, многие считали бы форму, предполагающую использование

<sup>94</sup> Беседа с координатором «Программы правовой поддержки для содержащихся под стражей жертв пыток» ЛСИБ, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>95</sup> 'Pilot Program Frees Detainees', Miami Herald, 27 September 2003 [*«Пилотная программа освобождает задержанных»*, газета Miami Herald, 27 сентября 2003 г.].

лодыжечных браслетов и домашнего комендантского часа, «содержанием под стражей». Официальные лица МВБ, которые отвечают за такой мониторинг лиц, ищущих убежища, в Майами, например, объясняли защитникам беженцев, что не делают исключений из правила комендантского часа в случаях, сходных с ситуацией содержания под стражей, когда лицо не освобождалось бы временно из-под стражи, – скажем, для того, чтобы пойти на похороны. С другой стороны, несомненно, что многие содержащиеся под стражей лица, ищущие убежища, расценили бы электронный мониторинг как форму «освобождения», пусть и с ограничением их свободного передвижения, которая позволила бы им жить с родственниками дома.

Суть дебатов состоит в том, применять ли электронный мониторинг к лицам, ищущим убежища, и другим иностранцам, которые признаны реально склонными к побегу и которые в противном случае содержались бы под стражей, или же только к тем, кто в противном случае получил бы разрешение жить в обществе без надзора и иных серьезных ограничений свободы передвижения. До сих пор в пилотном проекте в Майами, как полагают НПО, электронный мониторинг использовался по второму варианту. Именно это заставляет их осуждать такую политику как «значительный шаг назад» и как «ненужное и неэффективное использование ресурсов», потому что она представляет собой «расширение масштабов содержания под стражей группы, которая обычно получала пользу от рациональной политики освобождения «под честное слово» [в Майами]»<sup>96</sup>.

Флоридские защитники отмечают, что на практике длинный комендантский час препятствует возможности лиц, ищущих убежища, работать, исповедовать веру, посещать семью и встречаться с адвокатами – особенно если лицо, ищущее убежища, живет за городом и пользуется общественным транспортом. (Опять-таки, доступ к адвокатам сравнительно более легкий, чем при содержании под стражей, но адвокаты считают, что к лицам, охваченным такой схемой, относятся те, кого до августа освободили бы «под честное слово» без комендантского часа.) Хотя комендантский час со временем может быть смягчен, в зависимости от поведения лица, защитники из Майами считают, что первоначально устанавливаемое для некоторых лиц время свободного передвижения – с 9.00 до 14.00 с воскресенья по пятницу – слишком сильное ограничение.

Выражаются опасения относительно негибкого применения правил проекта по УЭМ. ФЦЗИ приводит как пример гаитянца, ищущего убежища, который пошел в иммиграционный суд на запланированное слушание в то время, когда он должен был быть дома, не понимая, что его присутствие не нужно. Он был повторно заключен под стражу по причине нарушения условий комендантского часа, хотя и предоставил объяснение. ИТУ, однако, заявляет, что, хотя у него есть право в любой момент вновь задержать находящееся под мониторингом лицо, оно проводит гибкую политику в отношении могущих быть оправданными нарушений условий освобождения под электронный мониторинг (таких как невозвращение домой вовремя из-за транспортных проблем, случайное отключение телефона ребенком и т.д.) и что перед принятием решения о повторном заключении под стражу оно определяет характер нарушений. Если Иммиграционная апелляционная коллегия подтверждает приказ о высылке лица, ищущего убежища, оно обычно вновь заключается под стражу в тот же день. Защитники беженцев требуют считать освобождение под электронный мониторинг формальным освобождением из-под стражи в том смысле, что предполагаемые нарушения должны документироваться и доводиться до сведения участника и его адвоката с тем, чтобы была возможность ответить и оспорить решение о повторном заключении под стражу.

Есть еще одна серьезная жалоба из Майами: условия освобождения под электронный мониторинг, хотя сейчас они и должны сообщаться контролируемому лицу в письменном виде, часто не разъясняются на языке, понятном для лица, ищущего убежища, а даются с расчетом на его понимание английского, часто неправильное<sup>97</sup>. Изменения условий – например, продолжительности комендантского часа, – не обязательно должны доводиться в письменном виде. Адвокаты сообщают, что их клиенты часто путаются, а иногда слишком напуганы даже для того, чтобы выйти в собственный двор, боясь нарушить условия освобождения. Кроме того, на домашние приемники звонят в любое

<sup>96</sup> Письмо Женской комиссии по делам беженцев и детей-беженцев Министру внутренней безопасности, 22 августа 2003 г.

<sup>97</sup> Лица, освобожденные с условием ношения УЭМ, должны подписывать письменное согласие, предусматривающее разрешение на установку дома приемника и обязательство оплачивать телефонные счета. Условия их освобождения этот документ не содержит.

время суток, вследствие чего просыпается вся семья, в том числе дети. Живущие в доме не могут долго звонить по телефону в случае, если до сотрудника органа депортации невозможно дозвониться, а он потом расценивает невыход на связь как нарушение.

Никаких сообщений о подобных жалобах из других мест проведения пилотных проектов (Детройта, Сиэтла, Анкориджа) не поступало. По крайней мере, в двух из этих городов НПО сталкиваются с жесткой политикой освобождения «под честное слово» и действительно хотели бы, чтобы лица, ищущие убежища, освобождались с условием ношения браслетов. Они считают, что это было бы лучше, чем длительное содержание под стражей.

Часто критикуют позорящий эффект электронного лодыжечного браслета, делающего лицо, ищущее убежища, похожим на преступника, освобожденного на поруки. Это ощущение позора несколько субъективно – хотя некоторых лиц, ищущих убежища, ношение устройства действительно может травмировать или, по крайней мере, унижать, другие подчеркивают, что это позорит, травмирует и унижает гораздо меньше, чем содержание под стражей. Более важный правозащитный аргумент состоит в том, является ли ограничение свободы передвижения, сопряженное с домашним комендантским часом, соразмерным и необходимым в каждом отдельном случае. Уместно будет спросить, пробовали ли или хотя бы рассматривали в каждом отдельном случае соответствующие органы требование отмечаться (посредством, например, технологии распознавания голоса) или иную менее ограничивающую альтернативную меру<sup>98</sup>. Свидетельства относительно статистического уровня неявки освобожденных лиц, ищущих убежища, и лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, различных категорий важны для того, чтобы ответить на такие вопросы в более широком политическом контексте. Никакие имеющиеся на данный момент статистические данные не подтверждают мнения о том, что всеобъемлющая политика электронного мониторинга всех или хотя бы большинства освобожденных лиц, ищущих убежища, необходима для повышения уровня явки в США. Более того, защитники из Майами отмечают, что по состоянию на март 2004 года в случаях, когда лица, находящиеся под электронным мониторингом, впоследствии повторно заключались под стражу за нарушения условий освобождения, ни одно из упомянутых нарушений не было связано с неявкой на прием по иммиграционным вопросам или на судебное слушание. Можно предположить, что это означает, что электронный мониторинг работает хорошо, однако такое заявление не проверено на контрольной группе лиц с аналогичными характеристиками, освобожденных без мониторинга.

Во Флориде заявленная цель – освобождение в течение следующих нескольких месяцев 200 человек «под честное слово» с условием ношения УЭМ. Защитники пытаются сместить этот проект в сторону преступников-иностранцев, которые сейчас заключены под стражу на неопределенный срок, вместо применения его к лицам, ищущим убежища, которых, как они утверждают, можно спокойно продолжать освобождать без комендантского часа и без таких устройств.

УЭМ также выдавались освобожденным «под честное слово» иммигрантам (а не лицам, ищущим убежища) в Детройте, где эти устройства называют «привязью». Чтобы определить, кто подпадает под такое освобождение, ИТУ использует матрицу критериев пригодности. Она содержит контрольный перечень с числовыми баллами, которые соответствуют ответам на вопросы о типе иностранца (при этом лица, ищущие убежища, являются предпочтительной категорией), его досье, сведениях о надзоре, возможном злоупотреблении алкоголем или наркотиками, характеристиках его места жительства и наличии телефона и, наконец, его отношении. Эти баллы суммируются, в результате чего принимается решение о том, что данное лицо является «желательным/приемлемым/нежелательным/неприемлемым» для программы<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> К сожалению, в настоящее время системы распознавания голоса, которые тестировались в Сиэтле и Портленде, имеют один серьезный недостаток с точки зрения их применения в иммиграционной сфере: они не распознают акценты. Источник: газета The Seattle Times, 26 февраля 2004 г. В этой же статье цитируются слова директора отдела содержания под стражей и высылки ИТУ о том, что электронный мониторинг подходит только для лиц с крепкими общинными связями и мало склонными к побегу – что подтверждает оценку некоторых НПО, которые утверждают, что таких людей можно спокойно освобождать «под честное слово» или обеспечение без навязчивого применения комендантского часа.

<sup>99</sup> «Программа СИН по альтернативным содержанию под стражей на строгом режиме мерам» — заголовок примерной формы, которую ИТУ распространило среди НПО, рассматривающих возможность сотрудничества в освобождении под электронный мониторинг. Неопубликованный отчет.

ИТУ обратилось в детройтский «Дом свободы» (см. выше) с вопросом о том, сможет ли он разместить у себя лиц, ищущих убежища, которые освобождаются «под честное слово» с условием ношения УЭМ. «Дом свободы» не считает возможным смешивать «привязанных» проживающих с другими людьми, которые освобождены безусловно и не хотят, чтобы «среда успокоения», созданная в «Доме», изменилась, в результате чего полицейские или сотрудники ИТУ смогли бы входить в него без ордера и в любое время повторно задерживать тех, кто, возможно, нарушил условия ношения УЭМ<sup>100</sup>.

Практические сложности, с которыми сталкивается «Дом свободы», демонстрируют основной недостаток электронного мониторинга: его можно эффективно применять только для лиц, ищущих убежища, имеющих семейные или общинные связи, которые согласны на установку приемников у себя дома. Для лиц, таких связей не имеющих, которым сейчас помогают НПО, пришлось бы построить новый приют, рассчитанный на такую технологию, что снизило бы экономию средств, которая была бы достигнута благодаря УЭМ. ИТУ предложило, чтобы лица, ищущие убежища, которые живут в одиночестве, маркировались, но чтобы при этом с каждым из них жил добровольец-сотрудник «Дома свободы». «Дом свободы» не согласился на такое предложение, как по принципиальным, так и по практическим соображениям.

Как уже упоминалось, Иммиграционно-таможенному управлению будет, скорее всего, выделен значительный бюджет на расширение и тиражирование по всей территории США проектов освобождения с условием ношения УЭМ, и частная компания «Бихейвьерал Интервеншз, Инк.» получила подряд на реализацию таких проектов в восьми городах.

#### IV. ВЫВОДЫ

##### А. Обеспечивают ли альтернативные меры соблюдение процедур?

Статистические данные об уровнях явки освобожденных или не содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища, в США получить трудно, но исходя из данных, подготовленных в рамках ряда оценок, можно предположить, что эти уровни в разные периоды времени с конца 1990-х годов и в разных местах находились в диапазоне от 75% до 95%. В общем, следовательно, как и можно было бы ожидать в одной из основных стран назначения, эти уровни были стабильно высокими.

Министерство юстиции США предоставило автору этого исследования национальную статистику, из которой следует, что за 2003 финансовый год 15% «освобожденных» и «никогда не содержащихся под стражей» лиц, ищущих убежища (сгруппированных вместе так, чтобы представлять всех лиц, ищущих убежища, не содержащихся под стражей на тот момент времени, когда они получили решение иммиграционного судьи), не явились на слушания в американские иммиграционные суды<sup>101</sup>. Что касается такого 85-процентного уровня явки, следует отметить, что эта цифра не включает ходатайства о предоставлении «в порядке утверждения», поданные находящимися на территории страны лицами, которые не задержаны за незаконное пребывание и дела которых рассматриваются на

<sup>100</sup> «Дом свободы» все же предложил принять одного «привязанного» заявителя, приемное устройство которого должно было быть установлено в помещении персонала, на ограниченный срок и с рядом других условий, в том числе с отказом от гражданской, уголовной или административной ответственности. Ответ «Дома свободы» Рою М. Бейли (ИТУ), 7 сентября 2003 г.

<sup>101</sup> То есть не явились 9705 не содержащихся под стражей лиц, ищущих убежища, из общего количества 63611 таких лиц, рассмотрение дел которых было завершено в 2003 финансовом году. «Не явились» здесь включает случаи, когда приказ о депортации издавался заочно, и дела, закрытые в административном порядке из-за отсутствия заявителя на момент проведения слушания. Из дел, законченных производством в 2003 финансовом году, 8910 – дела «освобожденных» лиц, подавших ходатайство о предоставлении убежища, из которых 521 человек получил заочный приказ о депортации, а еще 122 дела были закрыты. Было 54701 лицо, ищущее убежища; эти лица «никогда не содержались под стражей» — т.е. были либо освобождены из-под стражи до начала производства, либо никогда не содержались под стражей буквально — из них 7542 получили заочные приказы о депортации, а еще 2265 дел были закрыты. Говоря более широко, ИОПИР также сообщил автору настоящего исследования, что за 2003 финансовый год в судах было завершено 252822 иммиграционных дела, из которых 68215 касались ходатайств о предоставлении убежища, в том числе по лицам, содержащимся под стражей. Из этой подгруппы 9804 человек не явились на слушания. Разница между этой цифрой 9804 и цифрой 9705, из которой были выведены вышеупомянутые 15%, может быть объяснена тем, что 102 содержащихся под стражей лица были зарегистрированы как «неявившиеся». Этот факт объясняется либо ошибками ввода данных, либо, в 69 случаях, неспособностью властей найти содержащегося под стражей человека или доставить лицо, ищущее убежища, на соответствующее слушание. Источник: данные ИОПИР, Бюро статистики Министерства юстиции, получены автором по электронной почте.

административном уровне. Эта последняя группа, учитывая ее характеристику, имела бы еще более высокий уровень явки на собеседования и встречи в ходе процедуры предоставления убежища, в результате чего общенациональный показатель «соблюдения процедуры предоставления убежища» превысил бы 85%.

В сентябре 2000 года в докладе правительства США указывалось, что за период с апреля 1997 года по сентябрь 1999 года из-под стражи были освобождены 5320 «иностранцев» (лиц, ищущих убежища, которые прошли проверку на «обоснованный страх»). Из них 2351 человек получил решение иммиграционного судьи, и 1000 (около 42%) не явились на слушания, поэтому получили заочный приказ о депортации. В докладе, однако, разъясняется, что эта цифра преувеличена, потому что 2969 человек из освобожденных еще не прошли слушания о благонадежности, поэтому, например, к августу 2000 года эта цифра упала до 34% и, согласно прогнозам, по завершении слушаний по всем 5320 делам должна была упасть до 25%. Поэтому окончательный показатель явки за рассматриваемый 29-месячный период ожидался на уровне 75%. В докладе была сделана рекомендация о том, что СИН должна проанализировать характеристики иностранцев, которые явились, и тех, которые не явились, чтобы принимать более информированные решения о том, кого следует в будущем освободить<sup>102</sup>.

В апреле 1990 года в рамках «Пилотного проекта СИН по освобождению «под честное слово»» (впоследствии он стал «Программой освобождения «под честное слово» сотрудниками, отвечающими за предварительную проверку лиц, ищущих убежища», или АПСО)<sup>103</sup> по определенным критериям были освобождены «под честное слово» 647 (32% из 2106) лиц, ищущих убежища, прошедших проверку на «обоснованный страх»<sup>104</sup>. Из лиц, освобожденных в Нью-Йорке (127) и Майами (52), 95%, как выяснилось из данных, собранных до августа 1991 года, являлись на слушания и встречи, и лишь у 24 из этих лиц рассмотрение ходатайств было еще не завершено<sup>105</sup>. Для депортации не явился только один человек. Тогдашний директор СИН был готов считать этот проект стоящим, если бы квартальные показатели соблюдения процедур превышали 80%, поэтому более высокие результаты проекта привели к созданию в США в 1992 году постоянного органа по вопросам освобождения. ИТУ могло бы сейчас утверждать, что впечатляющий показатель соблюдения, достигнутый в пилотном проекте, был получен только потому, что 68% лиц остались под стражей, однако есть и другой уместный вывод – 32% освобожденных лиц не требовали для обеспечения соблюдения строгого надзора за ними, например, традиционного комендантского часа или электронного мониторинга. Умеренные требования отмечаться и поддержка со стороны гарантов и юридических представителей оказались достаточными.

Уровни соблюдения процедур и явки, достигнутые всеми вышеупомянутыми неправительственными проектами в сфере «альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер», превышают 80%, а в большинстве случаев – превышают 95%. Наиболее тщательно оцененная «альтернативная» программа, программа Института «Вера», обеспечила показатель явки лиц, ищущих убежища, которым она помогала и за которыми осуществляла неинтенсивный надзор, на уровне 86%, даже несмотря на то, что среди ее клиентов были некоторые люди без заранее подобранных общинных поручителей. Факторы, которые являются общими для проектов НПО и которые лица, управляющие этими проектами или оценивающие их, считают решающими, включают:

---

<sup>102</sup> US General Accounting Office Report to Congressional Committees, *Illegal Aliens – Opportunities Exist to Improve the Expedited Removal Process*, 1 September 2000, (2000 WL 1408947 F.D.C.N.) [Доклад Главного контрольно-финансового управления США комитетам Конгресса, «Незаконные иммигранты – существуют возможности для улучшения процесса ускоренной высылки», 1 сентября 2000 г.].

<sup>103</sup> Этот пилотный проект начался в результате сотрудничества между УВКБ ООН, СИН, Комитетом юристов по правам человека, церковью и общественными организациями. Для участия в проекте были выбраны округа Нью-Йорк, Майами, Сан-Франциско и Лос-Анджелес, так как они являются главными портами въезда не имеющих документов лиц, ищущих убежища.

<sup>104</sup> Критерии, определяющие возможность освобождения лица «под честное слово»: (1) подача ходатайства об освобождении «под честное слово» после 1 мая 1990 года; (2) установленная и проверенная личность; (3) отсутствие доказательств, не позволяющих признать лицо беженцем; (4) лицо не должно подпадать под какие-либо исключения из сферы защиты беженцев и не представлять иной угрозы для общественной безопасности. Все освобожденные лица должны были быть представлены адвокатами, иметь фиксированный адрес местожительства, средства для самостоятельной жизни и возможность внести обеспечение в сумме от 500 до 2500 долларов. Они должны были ежемесячно отмечаться лично (или по почте, если на это было разрешение СИН) и явиться для высылки, если окончательное решение по их ходатайству было отрицательным.

<sup>105</sup> A.C. Helton, 'Reforming Alien Detention Policy in the United States', in *Protection or Punishment?* Dr. Mary Crock (ed.) (The Federation Press, Australia, 1993) [А.С. Хелтон «Реформирование политики задержания и содержания под стражей иностранцев в США – в пользу защиты или задержания?», под ред. д-ра Мери Крок].

- (а) первичный отбор участников с обоснованными ходатайствами о предоставлении убежища или очевидной уязвимостью;
- (б) предоставление компетентных юридических консультаций, которые обеспечивают разъяснение заявителям их прав и обязанностей, содействуют тому, чтобы они помнили о назначенных встречах;
- (в) обеспечение того, чтобы заявители, в первую очередь, понимали очень серьезные правовые последствия неявки (т.е. заочный приказ о депортации).

В тех редких случаях, когда лицо, ищущее убежища, исчезало из поля зрения вышеописанных проектов размещения и надзора, это лицо было известно, в первую очередь, как намеревавшееся транзитом проехать в Канаду в целях воссоединения семьи. В ходе «Программы содействия явке» Института «Вера» осуществлялся мониторинг сравнительной группы не участвующих в программе лиц, ищущих убежища, также освобожденных из-под стражи СИН, без специального надзора, и было установлено, что если бы лица, намеревавшиеся транзитом проехать в Канаду, были исключены из этой группы, то показатель явки составил бы около 84% уровня, который был достигнут программой. Это где-то на 10% выше, чем показатель (75%), упомянутый в докладе ГКФУ, в изложении ИОПИР, в сентябре 2000 года (см. выше). Причины такого расхождения не ясны, хотя доклад ГКФУ, по-видимому, охватывал некоторых лиц, намеревавшихся транзитом проехать в Канаду, и если их исключить из расчета, то цифры, возможно, были бы ближе. Десятипроцентное расхождение показателя явки, обеспеченного Институтом «Вера», с национальным показателем за 2003 финансовый год (94%), тоже нельзя уверенно интерпретировать, но, возможно, оно связано с растущим нежеланием МВБ освобождать лиц, содержащихся под стражей, «под честное слово» и с более высоким порогом «риска побега», введенным с конца 2001 года.

Никакие статистические данные, предоставленные различными американскими «альтернативами», однако, не позволяют сделать твердые выводы об их эффективности в обеспечении соблюдения процедур лицами, получившими отказ в предоставлении убежища, в отношении которых издан окончательный приказ о депортации. Сейчас, как говорят, по всей стране рассматривается 400 тысяч дел, касающихся мигрантов (не только лиц, получивших отказ в предоставлении убежища), которые скрылись после получения приказа о депортации<sup>106</sup>. Это — серьезная политическая проблема для правительства США, которое утверждает, что высылку необходимо осуществлять для сохранения целостности процедуры предоставления убежища и сдерживания потока необоснованных ходатайств. Оно поддержало, к примеру, пилотный проект в Хертфорде, предполагающий расширенное применение содержания под стражей в штате Коннектикут, в рамках которого все лица, в отношении которых выданы приказы о высылке, задерживаются с момента получения приказа о депортации в суде и содержатся под стражей до высылки.<sup>107</sup> Адвокаты из этого штата, однако, заявили, что такая система попросту стимулирует их клиентов к побегам на более ранних этапах и к неявке за получением окончательного решения, если они боятся, что оно будет отрицательным. Именно в этой системе приказ о высылке автоматически приравнивается к вероятности несоблюдения решения, вне зависимости от индивидуальных доказательств или обстоятельств. В марте 2004 года ИТУ объявило, что оно распространяет этот пилотный проект на Атланту и Денвер<sup>108</sup>.

## **В. Экономическая эффективность**

В заключительном отчете по программе ПСЯ Института «Вера», представленном в конце 2002 года, было указано, что средняя стоимость содержания под стражей составляет 78 долларов США в сутки. Это значит, что средняя стоимость содержания под стражей лица, ищущего убежища, до момента получения первоначального решения составит 7259 долларов. Следовательно, исходя из имеющегося количества заявителей, содержание под стражей лиц, ищущих убежища, в США обходится минимум в 42,7 млн. долларов в год<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> Источник: Крис Бентли, Иммиграционно-таможенное управление США.

<sup>107</sup> «Ассошиэйтед Пресс», 16 сентября 2003 г.

<sup>108</sup> Пресс-релиз МВБ «ИТУ распространяет пилотный проект на содержание под стражей иностранцев, подлежащих депортации», 26 марта 2004 г.

<sup>109</sup> Информация о затратах предоставлена Институту «Вера» Службой иммиграции и натурализации.

Модель Института «Вера» включала трудоемкое требование отмечаться, которое в окончательной оценке было признано не способствующим повышению уровня явки лиц, ищущих убежища. Если бы эти затраты были исключены, то стоимость оказания других вспомогательных услуг, которые институт предоставлял лицам, освобожденным «под честное слово», составила бы 710 тыс. долларов на каждый из восьми городов, которые в настоящее время предложены Министерством внутренней безопасности (т.е. приблизительно 7,1 млн. долларов на 2500 человек). Еще 200 тыс. долларов могли бы потребоваться на содержание национального координационного центра по обучению и обеспечению контроля качества во всех этих пунктах. Таким образом, альтернативные меры можно было бы обеспечить за общую сумму 7,3 млн. долларов.

На основании этих оценок рассчитано, что стоимость общинных альтернативных мер, в том числе стоимость содержания под стражей, примененного в течение короткого срока в пункте прибытия, и стоимость возможного повторного содержания под стражей непосредственно перед высылкой, составляет в среднем 2626 долларов на человека (по сравнению с 7259 долларами, в которые обходится содержание под стражей). Отмечается, что еще более значительная экономия была бы достигнута в случае тех лиц, получивших отказ в предоставлении убежища, которых невозможно выслать и которые в противном случае могли бы содержаться под стражей бесконечно долго. Тем не менее, в отсутствие четкой статистики по таким делам приведенная выше оценка по-старинке строится на лицах, ищущих убежища, которые проходят процедуру и которые могут быть высланы в приемлемый срок<sup>110</sup>.

Отделение ИТУ в Майами сообщило о значительной экономии средств при применении в этом округе вместо содержания под стражей электронного мониторинга. Освобождение с условием ношения УЭМ обходится всего лишь в 10–20 долларов на человека в сутки, если учитывать затраты на содержание контролирующего персонала (сотрудников по депортации)<sup>111</sup>, тогда как содержание под стражей стоит в среднем 70–80 долларов на человека в сутки.

Следует, однако, признать ограниченную полезность этого четкого доказательства экономической эффективности с точки зрения формирования политики. Одно из ограничений – наличие определенных кругов, которые извлекают прибыль из максимального применения задержания и содержания под стражей, и эта прибыль иногда реализуется на благо местных общин. Местные тюрьмы (в которых, как упоминалось выше, содержится 60% задержанных иммигрантов), как выяснилось, в 1998 году брали с СИН от 35 до 100 долларов в сутки на человека, хотя фактические затраты были меньше. В результате в некоторых штатах США «благодаря прибыли от размещения задержанных Службы иммиграции и натурализации были отменены местные налоги»<sup>112</sup>. Доход округа Йорк (штат Пенсильвания) от оказания таких услуг вышеупомянутой Службе в 1998 году составил 6 млн. долларов, из которых прибыль составила 2 млн. долларов. Городская тюрьма в Юлессе (штат Техас) снизила дневную ставку с 68 до 55 долларов, чтобы получить больше задержанных иммигрантов и «стать более конкурентоспособной»<sup>113</sup>. Есть и менее материальный фактор: крупные центры содержания под стражей иммигрантов могут стать «кровным интересом» для тех, кто в них работает, а директора центров могут иметь карьерную заинтересованность в том, чтобы их центры всегда были заполнены на 100%.

Еще одно возможное ограничение стоимостного аргумента состоит в сдерживающем влиянии (которое не поддается количественному определению) политики задержания и содержания под стражей, которая проводится в США. Расширенное использование альтернативных мер могло бы, вероятно, привести к прибытию большего числа лиц, ищущих убежища, и, следовательно, росту затрат – и финансовых, и политических. Периодическое падение количества лиц, подающих ходатайства о предоставлении убежища в США, с 1993 года можно было бы рассматривать как доказательство того, что политика ускоренной высылки и содержания под стражей сработала как действенный сдерживающий инструмент, позволив сэкономить огромные средства, которые тратились на рассмотрение ходатайств и высылку. При этом, однако, уменьшение численности прибывших может, вероятно, быть объяснено и многими другими изменениями, которые имели место в тот же период, – не

<sup>110</sup> Письмо-комментарий сети «Детеншн Уотч» в адрес Бюро по делам гражданства касательно «Программы обеспечения явки с помощью интенсивного надзора», 29 мая 2003 г.

<sup>111</sup> Цифры упомянуты в разговоре между ИТУ и местными адвокатами беженцев в феврале 2004 г.

<sup>112</sup> Human Rights Watch, *Locked Away: Immigration Detainees in Jails in the United States*, Vol.10, No.1(G), September 1998, p.4.

<sup>113</sup> Human Rights Watch, *Locked Away: Immigration Detainees in Jails in the United States*, Vol.10, No.1(G), September 1998, pp.16-17.

только в причинах и источниках побегов и миграции беженцев, но и в законодательстве и политике США (как, например, отмена права на работу большинства лиц, ищущих убежища, до предоставления убежища или минимум до истечения 180 дней). Задержание и содержание под стражей, в любом случае, сдерживает не только лиц с необоснованными ходатайствами, но многих добросовестных беженцев, нуждающихся в защите, что вызывает фундаментальные вопросы о международном разделении ответственности. Тем не менее, сдерживающий мотив – вероятно, самая значительная причина того, почему аргументы экономической эффективности в пользу альтернатив будут иметь ограниченную привлекательность для определенных политиков и руководителей.

### **С. Экспортная ценность**

Американский опыт экспериментирования с альтернативными мерами, особенно с электронным мониторингом, в последние годы показывает, что необходимо прилагать значительные усилия для того, чтобы альтернативные ограничения применялись только к тем, кто в противном случае находился бы под стражей, а не к лицам, ищущим убежища, которые в любом случае имеют право на освобождение «под честное слово» и которые продемонстрировали весьма незначительную склонность к побегу. Как это можно обеспечить – вопрос сложный, однако самым четким индикатором будет измеримый рост количества освобожденных «под честное слово» лиц, подавших ходатайства о предоставлении убежища, в округе, где проводился проект, касающийся альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер. Другим способом обеспечить, чтобы альтернативные задержанию и содержанию под стражей меры по-настоящему заслуживали такого названия, может быть демонстрация четкой передачи федеральных и местных ресурсов из системы содержания под стражей альтернативным проектам (т.е. бюджет содержания под стражей и его альтернатив рассматривался бы как некая фиксированная сумма). Что касается использования электронного мониторинга, то еще один метод обеспечения его надлежащего использования для лиц, имеющих значительную склонность к побегу, может состоять в том, чтобы решение об освобождении «под честное слово» принималось в каждом случае до решения о том, необходимо ли освобождение с условием ношения электронного маркера и соблюдения комендантского часа.

В нынешних условиях борьбы с терроризмом американские правозащитники признают, что некий начальный период содержания под стражей в целях установления личности может быть необходим, но считают, что в одних случаях это можно сделать за несколько часов, а в других – за несколько дней или недель. Всегда будут исключения, которые потребуют больше времени, но многое зависит от необходимых стандартов проверки, административной эффективности и от того, применен ли здравый, гибкий подход к этой проверке.

Основной урок, извлеченный из американского опыта, несмотря на отсутствие финансируемой государством правовой помощи лицам, ищущим убежища, состоит в том, что законное представительство – жизненно необходимая гарантия явки и соблюдения процедур<sup>114</sup>. В американском контексте, где большинство лиц, ищущих убежища, в течение минимум 180 дней не получают социальной поддержки и не имеют разрешения на работу, они часто законно переезжают с места на место. Правительство США не всегда в состоянии оперативно ввести уведомления об изменении адреса, поэтому система сама теряет людей, даже если лицо, ищущее убежища, исполняет все обязанности по уведомлению. Адвокаты, однако, обычно знают, где найти своих клиентов и могут приложить усилия для того, чтобы иммиграционные органы не смогли их найти<sup>115</sup>. Они также обеспечивают, чтобы люди понимали свои права и обязанности, особенно тот ключевой факт, что их дело будет автоматически закрыто, если они не явятся на слушание в иммиграционном суде США. Там, где побеги представляют

---

<sup>114</sup> Это лишь один из многих аргументов в пользу расширенного доступа к законному представительству. По оценкам, 90% неграждан в делах о высылке в настоящее время не имеют представительства, что урезает их способность оспаривать задержание и содержание под стражей и обеспечивать рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Что касается последнего из этих моментов, в 2000 году, по оценкам, «представленное» лицо, ищущее убежища, в США имеет в шесть раз больше шансов на получение убежища, чем «непредставленный» заявитель. Источник: записка Эндрю Шонхольца, Институт исследований международной миграции, Джорджтаунский университет, 12 сентября 2000 г.

<sup>115</sup> Один адвокат и директор приюта объяснил, что у него есть гениально простой способ отслеживать своих клиентов, когда они переезжают: он просто научил их, если они еще этого не знали, как пользоваться электронной почтой Hotmail, и сообщил о всех местах в США, где можно получить бесплатный доступ к Интернету (публичных библиотеках и т.д.). Он посылал им важные информационные сообщения достаточно часто для того, чтобы они открывали свой почтовый ящик. С помощью этого метода он мог отслеживать людей даже тогда, когда они уезжали из штата, например, провести родственников.

серьезную проблему для правительства, в качестве легитимного и высокоэффективного фактора, способствующего успеху альтернативных задержанию и содержанию под стражей мер, должен стоять вопрос об инвестициях в обучение и финансирование юрисконсультов для лиц, ищущих убежища.

## I. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАКТИКИ

### A. Лагеря и назначенные поселения

Закон о контроле над беженцами 1970 года (ЗКБ) предусматривает ограничения свободы передвижения и выбора места жительства по соображениям охраны общественного порядка<sup>2</sup>. Такие ограничения налагаются на беженцев из Анголы и Демократической Республики Конго (ДРК) в результате «ползучего» чрезвычайного притока беженцев в Замбию в 1999–2000 гг. Эти ограничения призваны, в частности, отделить бывших боевиков от гражданских лиц<sup>3</sup>. В соответствии с меморандумом о взаимопонимании, подписанным правительством Замбии, УВКБ ООН и МОМ в ноябре 2000 года, бывшие боевики направляются в специальный лагерь Уквими, в Восточной провинции. Первоначально Уквими был предназначен для размещения 350 бывших боевиков, прибывших из Анголы в Мвинилунгу. Вскоре после того, как эта первая группа прибыла в Уквими, УВКБ ООН и правительство Замбии решили перевести туда других бывших боевиков, а также лиц, попавших под последние амнистии. Хуту и тутси размещаются в двух отдельных лагерях, чтобы избежать конфликта между этими соперничающими этническими группами. Лица, ищущие убежища, которые прибывают поодиночке, должны согласно ЗКБ<sup>4</sup> получить разрешение в пункте официального пересечения границы в семидневный срок после прибытия, чтобы остаться в Замбии на законных основаниях и избежать ареста. Лицу, ищущему убежища, выдается иммиграционный приказ об отчетности<sup>5</sup>; оно должно в установленный срок вновь явиться к сотруднику иммиграционной службы. Этот сотрудник, в свою очередь, направит вышеупомянутое лицо в Управление Комиссара по делам беженцев для определения статуса беженца.

### B. Исключения для городских беженцев

Замбийская полиция заявляет, что все беженцы, признанные таковыми индивидуально или на коллективной основе, должны проживать в назначенных центрах/лагерях для беженцев, если только у них нет конкретного письменного направления от Комиссара по делам беженцев. Правительственный комитет (подкомитет Национального комитета по пригодности<sup>6</sup>) дважды в неделю заседает для заслушивания заявлений о проживании в городах на основании установленных критериев. Беженцу разрешается проживать вне лагерей и поселений для беженцев только в том случае, если у него есть: (а) разрешение либо на ведение индивидуальной трудовой деятельности, либо на официальную работу<sup>7</sup>; (б) разрешение на учебу; (в) пропуск в лагерь или поселение для беженцев<sup>8</sup> или (г) приказ Национального комитета по пригодности об отчетности на время определения его статуса

<sup>1</sup> Представленная здесь информация действительна до 31 марта 2004 года.

<sup>2</sup> Глава 120 Свода законов Замбии, ч. 12. На момент подготовки данного материала Министерство внутренних дел представляло в парламент Замбии законопроект о внесении изменений в упомянутый закон.

<sup>3</sup> В пограничных районах, затронутых проблемой беженцев, были созданы районные и провинциальные совместные оперативные комитеты, которые осуществляют прием и проверку лиц, ищущих убежища. Новые лица, ищущие убежища, перевозятся с границы в центр, где проходят проверку. Большинство беженцев, проверенных этими комитетами, получают статус беженца при отсутствии доказательств в пользу противного, согласно Конвенции ОАЕ 1969 года. Эти комитеты, таким образом, озабочены прежде всего вопросом безопасности. Комитеты выявляют тех беженцев, которых следует отделить от основного потока. Это боевики, бывшие боевики и лица, попавшие под амнистию. Раньше эти комитеты не занимались определением статуса по Конвенции 1951 года. Сейчас они проверяют и принимают некоторых беженцев по Конвенции 1951 года, но большинство таких лиц направляют в управление Комиссара по делам беженцев в Лусаке.

<sup>4</sup> Раздел 11(1)(а).

<sup>5</sup> Приказы об отчетности – это документы, которые имеют такую же силу, как и разрешения на въезд, и которые теоретически должны гарантировать защиту от ареста на период прохождения процедур определения статуса беженца.

<sup>6</sup> УВКБ ООН и один из его партнеров по реализации имеют в этом комитете статус наблюдателя.

<sup>7</sup> Замбия сделала оговорки к Конвенции 1951 года касательно п. 2 ст. 17, которая предоставляет беженцам право на оплачиваемую работу. Хотя беженцы и могут иметь оплачиваемую работу или вести индивидуальную трудовую деятельность, правительство значительно ограничило это право. Беженцы, ищущие оплачиваемую работу или возможность самозанятости, должны сначала получить в Управлении иммиграции разрешение на работу.

<sup>8</sup> В поселениях и лагерях для беженцев сотрудник по делам беженцев выдает пропуски всем, у кого есть разрешение на выход из поселений. Для поездок в пограничные районы эти пропуска недействительны.

Хотя беженцы в лагерях обычно имеют доступ к общественным услугам, таким как образование<sup>9</sup> и медицинская помощь, им разрешается также ездить в Лусаку и другие города Замбии или проживать там, если им необходима медицинская помощь, отсутствующая в лагерях; если они сталкиваются с особыми проблемами безопасности; являются лицами преклонного возраста; если семья такого беженца уже живет в каком-либо городе; если они приняты в школу в городе либо если они ожидают переселения в третью страну.

Беженцам, живущим в городах, для передвижения по стране и выезда за ее пределы необходимо разрешение Комиссара по делам беженцев.

Беженцы, которых комитет по проживанию в городах признал не имеющими права на освобождение от помещения в лагерь, получают помощь от ИМСА (партнера УВКБ ООН по реализации) в переезде в один из шести назначенных лагерей или поселений.

### **С. Задержание и содержание под стражей за отсутствие необходимых документов**

Как результат предусмотренных законом ограничений свободы передвижения, беженец может быть задержан и за несанкционированный выход из лагеря или поселения либо проживание вне лагеря или поселения без разрешения. Любой человек, не предъявивший необходимые документы на передвижение внутри страны и регистрационную карточку для внутренних поездок, может быть заключен под стражу до депортации. УВКБ ООН часто получает информацию о задержании и содержании под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища, от иммиграционных органов, неправительственных организаций или других беженцев; иногда УВКБ ООН обнаруживает таких лиц под стражей в ходе обычных посещений тюрем. Причины их содержания под стражей самые разные – от совершения преступления до отсутствия документов, удостоверяющих личность. Большинство случаев содержания под стражей касается лиц, которые без разрешения переехали в городские районы или проживают там.

Замбийское законодательство дает Иммиграционному управлению широкие полномочия по заключению под стражу беженцев до завершения процедуры установления их личности или определения статуса. Часто бывает так, что лица, ищущие убежища и ожидающие решения по своим ходатайствам со стороны Национального комитета по пригодности, проводят время в Лусаке как бродяги, ночуя в трейлерах или старых брошенных автомобилях на территории, курируемой проектом для беженцев ИМСА, или на автобусных станциях и вокзалах, где они рискуют быть задержанными, несмотря на наличие приказов об отчетности и других документов.

«Иезуитская служба для беженцев» (ИСБ) проводит работу по сокращению количества случаев произвольного задержания через «Христианскую инициативу для беженцев в тюрьмах» (ХИБТ, CIRP) в Лусаке и других городах. Эта программа включает посещения тюрем и регулярную оценку дел, посредничество между беженцами и властями, еженедельный контроль хода рассмотрения каждого дела, сотрудничество с партнерами в каждом пункте, где содержатся под стражей беженцы, против которых не выдвинуты уголовные обвинения<sup>10</sup>.

### **Д. Программа регистрации и урегулирования**

Основным средством защиты беженцев в городах от произвольного задержания остается начатая в 2000 году программа предоставления избранным беженцам, имеющим неподдельные документы, статуса проживания в городах.

Всем таким городским беженцам выдаются электронные удостоверения личности, и эти документы за последние три года значительно уменьшили количество случаев произвольного и другого недопустимого задержания и содержания под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища<sup>11</sup>. Беженцы,

<sup>9</sup> Хотя Замбия сделала оговорку к п. 1 ст. 22 и не считает себя обязанной давать беженцам начальное образование как своим гражданам, дети-беженцы, проживающие в назначенных районах, посещают начальные школы вместе с замбийскими детьми.

<sup>10</sup> Беседа с отделением ИСБ в Замбии, октябрь 2003 г. – март 2004 г.

<sup>11</sup> Сведения получены от УВКБ ООН.

получившие разрешение на проживание в городах, как правило, защищены от задержания удостоверениями личности, а в случае ошибочного задержания очень быстро освобождаются. Раньше удостоверения личности, выдаваемые беженцам, часто подделывались или копировались, теряя, таким образом, достоверность для полиции и иммиграционных органов. Электронные же удостоверения скопировать или подделать невозможно. Все сведения хранятся в базе данных, которая содержит всю информацию – от биометрических данных до сведений о деле и полученной помощи. В удостоверении есть фотография и сведения о причине, по которой данное лицо освобождено от помещения в лагерь.

Многие беженцы явились для регистрации в комитет по статусу проживания. Однако некоторые не хотят этого делать – либо потому, что знают, что не соответствуют критериям получения статуса городского беженца и предпочитают оставаться в подполье, либо потому, что живут в Лусаке по иммиграционным правилам и хотят, чтобы их считали не беженцами, а трудящимися-мигрантами.

Регистрация и документирование сельских беженцев – сложный процесс, потому что беженцам из ДРК и Анголы был предоставлен статус беженцев при отсутствии доказательств в пользу противного и потому что значительные количества таких беженцев спонтанно расселились вдоль границ. В 2002 году регистрация охватила все назначенные поселения. Созданная база данных может использоваться для выдачи всем взрослым беженцам удостоверений личности с фотографией, аналогичных выданным городским беженцам. Это помогает УВКБ ООН в поиске долговременных решений, в том числе в организации добровольной репатриации, и защищает беженцев, которые покидают назначенные поселения, от произвольных арестов и задержаний.

## **II. ВЫВОДЫ**

«Экспортной ценностью» замбийской системы является то, что она четко продемонстрировала, что урегулирование статуса и регистрация городских беженцев с помощью эффективных электронных средств может уменьшить количество случаев задержания и содержания под стражей (одновременно обеспечивая достижение государственных целей, таких как отслеживание незаконных переселенцев и содействие организованной репатриации).

С другой стороны, заключение тех, кто не удовлетворяет критериям для проживания в городах, в лагерь и поселения является серьезным ограничением свободы передвижения этих лиц. Хотя подобные ограничения предусмотрены законом и оправданы как соразмерные тому масштабу притока беженцев и угрозе, которую они создают для общественного порядка и национальной безопасности, особенно когда речь идет о бывших боевиках, эти ограничения: (а) не должны сохраняться в течение неопределенного срока; (б) должны применяться дифференцированно; (в) не имеют права посягать на другие основные гражданские и политические права беженцев. Существующая система не в полной мере предоставляет беженцам права, закрепленные в международных конвенциях о беженцах. Замбия, например, сделала оговорку к статье 26 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, поэтому ее нельзя признать нарушающей это положение.