

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Неспособность защитить просящих убежища лиц

*“ Нам не нужны здесь беженцы -
возвращайся в свою страну”*

Московский офицер милиции, 1996г.

ГЛАВА 1. ВВЕДЕНИЕ

“ Они заявляют, что они могут помочь беженцам, а затем спрашивают нас почему мы сюда приехали и говорят нам чтобы мы возвращались домой - нельзя держать два арбуза в одной руке... Я прошу Россию просто сказать да или нет... как долго это может продолжаться? ”

интервью Прозящий убежища афганец давший
в Санкт-Петербурге, июль 1996.

Распад Советского Союза в 1991г. оставил более 65 миллионов человек жить вне того что они считали страной своего происхождения, включая 25 миллионов русских, проживающих за пределами Российской Федерации. Массовая миграция населения по территории бывшего Советского Союза стала характерной чертой 1990х, люди были вынуждены покинуть свои дома из-за гражданской войны, этнической напряженности, преследований и отсутствия безопасности. Более того, ослабление ранее строгого Советского пограничного контроля послужило притоку беженцев из-за пределов бывшего Советского Союза.

Проблема перемещения населения, в результате стоящая перед Российской Федерацией, действительно огромна. Хотя некоторые страны в сходной ситуации постоянно отказывались обязать себя принципами международного права в отношении беженцев, Российская Федерация присоединилась 2 февраля 1993г. к Конвенции о статусе беженцев 1951г. (Конвенция о беженцах) и к его Протоколу 1967г., четко приняв на себя определенные обязательства по отношению к лицам ищущим защиты от серьезных нарушений прав

человека в их стране.¹ Международная Амнистия приветствует это обязательство Российского Правительства придерживаться международных стандартов по защите беженцев. Однако, необходимо сказать, что в действительности Россия не сумела жить в соответствии с этим обязательством.

Международная Амнистия основывает свою работу по беженцам на принципе *non-refoulement*. Этот принцип запрещает возвращение людей в страну или территорию, где они подвергались бы риску серьезных нарушений прав человека, и он широко признается как международно-правовой обычай, обязательный для всех стран. Российская Федерация, таким образом, обязана обеспечить, чтобы всем людям, находящимся под риском нарушений прав человека, в случае их возвращения в их страну, была предоставлена долгосрочная защита от *refoulement*.

В дополнение к обязательности этого принципа, вытекающей из международно - правового обычая, Конвенция о беженцах заключает в себе принцип *non-refoulement*, обуславливая в статье 33, что “Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность...” В дополнение к принципу *non-refoulement*, положения Конвенции о беженцах предусматривают многочисленные обязательства, включая обязательство не применения санкций к беженцам на основании их нелегального въезда или присутствия в стране, обязательство защищать беженцев без дискриминации по признаку расовой принадлежности, вероисповедания или страны происхождения, и обязательство сотрудничать с Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ)². Российская Федерация также является участницей Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов

¹В 1992г. Россия также позволила учредить Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ). Федеральная миграционная служба(ФМС) Российской Федерации была учреждена в 1992г. и 90 региональных отделений миграционной службы были открыты между 1992 и 1995гг. Россия приняла Закон о беженцах и Закон о вынужденных переселенцах 19 февраля 1993г., которые вступили в силу 20 марта 1993г.

²Список сокращений используемых в этом докладе предоставлен в Приложении 2.

обращения и наказания (Конвенция против пыток)³, которая обязывает стран участниц воздерживаться от возвращения лиц в страны, где имеются “значительные основания полагать”, что оно было бы в опасности подвергнуться пыткам.

Несмотря на эти международные обязательства, Российская Федерация не в состоянии выполнять свой долг по защите тех, кто бежит от нарушений прав человека. Этот доклад показывает, что лицам желающим искать защиты в Российской Федерации постоянно отказывается в доступе к процедуре предоставления убежища. Оставленные в правовом тупике, зачастую годами, эти люди не могут получить от Российских властей каких-либо документов удостоверяющих их в качестве лиц просящих убежища, и постоянно преследуются и становятся жертвами жестокого обращения со стороны органов правопорядка. Лица просящие убежища в такой ситуации находятся под постоянным риском задержания, а иногда ставятся под угрозу возвращения в страны их происхождения. Целая часть этого доклада сфокусирована на отдельных случаях принудительного возвращения (*refoulement*), о которых известно Международной Амнистии, в особенности случаи из транзитной зоны международного аэропорта Шереметьево-2 в Москве.

Во многих случаях, сложно определить является ли обращение с лицами просящими убежища в России следствием бюрократической некомпетентности, коррупции или общего ослабления государства и правовых органов, которые преобладали в стране в последние годы, или же следствием намеренной политики правительства недопустить беженцев к поиску защиты в России. Однако, Международная Амнистия напоминает правительству Российской Федерации об их четких обязательствах обеспечить, чтобы лицам находящимся под риском серьезных нарушений прав человека в их странах была предоставлена защита против *refoulement*. Приняв на себя эти обязательства, Российское правительство должно принять необходимые меры обеспечения их выполнения.

³Россия является участницей Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Конвенция против Пыток) и Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) как государство правопреемник СССР, которое присоединилось к вышеупомянутым Конвенциям соответственно в 1987г. и 1973г. Россия сама присоединилась к первому Факультативному протоколу МПГПП в январе 1992г.

Международная Амнистия в особенности озабочена следующими аспектами обращения Российской Федерации с лицами просящими убежища:

- законы касающиеся процедуры предоставления убежища запутаны, противоречивы и зачастую применяются произвольно;
- другие указы или законы имеют действие специального блокирования доступа к процедуре предоставления убежища.

Этот отказ в доступе к процедуре предоставления убежища приводит к :

- тому, что лица просящие убежища часто становятся уязвимыми к преследованиям, вымогательствам или жестокому обращению, и часто отказаны в доступе к первичному социальному и медицинскому обеспечению и образованию;
- случаям насильственного возвращения в страну, где лицо попросившее убежище подвергается риску серьезных нарушений прав человека.

В заключении к этому докладу излагаются детальные рекомендации Российскому правительству, *Основополагающие стандарты по защите беженцев*⁴, которые Международная Амнистия призывает правительство немедленно осуществлять. Они базируются на международно-признанных стандартах, включая договоры по правам человека и Заключениях Исполнительного комитета УВКБ. В качестве международного всемирного и беспристрастного правозащитного движения, Международная Амнистия основывает всю свою деятельность и рекомендации на международно-признанных стандартах прав человека.

Международная Амнистия представляет этот доклад и дает рекомендации не только правительству Российской Федерации, но также международному сообществу в целом. В последние годы, отправка просящих убежища лиц обратно в “безопасные третьи страны” (страна, через которую они приезжали транзитом на пути в страну, в которой они искали убежища), без какой-либо оценки существа их прошения, стало обычной практикой во многих странах.

⁴Приложение 1

Определение того какая страна является “безопасной” чаще всего происходит без достаточного учета подлинной ситуации с защитой беженцев в той стране и не принимает во внимание того будет ли просящему убежища лицу предоставлена эффективная долгосрочная защита от последующего *refoulement*. Во многих случаях, лица просящие убежища становятся предметом целой “цепочки *refoulement*”, передаваемые из одной страны в другую, пока они не попадут в страну своего происхождения - именно то место, от которого они бежали. Международная Амнистия озабочена тем, что лиц просящих убежища отправляют обратно в Россию имея предположение, что Россия является “безопасной”.

Международная Амнистия противостоит отправке лиц просящих убежища в другую страну без адекватного рассмотрения существа его или ее прошения.⁵ Если в определенной ситуации обстоятельства диктуют необходимость того, чтобы просящее убежища лицо было отправлено в другую страну, отправляющая страна должна получить *особые* гарантии от принимающей страны о том, что лицо просящее убежища получит доступ к полной и адекватной процедуре предоставления убежища, и будет защищено от *refoulement*. Международная Амнистия в особенности призывает Европейские правительства признать неадекватность защиты беженцев в Российской Федерации, и что Россия для многих лиц просящих убежища далеко не является “безопасной.”

Международная Амнистия также указывает на тот факт что применение санкций к авиакомпаниям в Европе препятствует просящим убежища лицам, транзитом пересекающих Россию, в особенности аэропорт Шереметьево-2 в Москве, далее направляться в поисках убежища. Эти лица часто улавливаются в транзитной зоне аэропорта и насильственно депортируются в страну их происхождения, без какого-либо рассмотрения их прошений об убежище. Это всего лишь один из способов, с помощью которого преграждение доступа к процедуре предоставления убежища в

⁵Международная Амнистия напоминает правительствам о Заключениях Исполнительного комитета УВКБ 15(XXX), где сказано: “Внимание должно быть обращено на концепцию по которой в убежище не должно быть отказано на основании того лишь, что его можно было искать в другой стране. Однако, в тех случаях, когда окажется, что лицо перед тем как оно попросило об убежище, уже имеет отношение или тесную связь с другим государством, ему может быть предложено, если это покажется справедливым и обоснованным, просить сначала о предоставлении убежища от того государства”.

Западной Европе послужило передаче ответственности за защиту беженцев на окружающие страны.

Миграционная структура и Бегство

К началу 1997г., общая картина миграции в России является сложной. Группы людей направляющиеся в Российскую Федерацию включают беженцев и вынужденных переселенцев из бывших Советских республик,⁶ также как и вынужденных переселенцев бегущих от конфликтов внутри Российской Федерации.⁷ Существует огромное число людей имеющих связь с Российской Федерацией, основанной на этнической принадлежности, и которые возвращаются в Российскую Федерацию из бывших Советских республик по причинам колеблющимся между преследованиями и растущим чувством небезопасности, как членов группы меньшинства в новом государстве. ФМС сообщило, что, только в 1996г., более 640000 лиц просящих убежища прибыло в Российскую Федерацию из других стран Содружества независимых государств (СНГ) и Прибалтики. Из них, 180000 получили статус вынужденного переселенца или беженца⁸.

Другим значительным движением является наплыв в Россию беженцев и лиц просящих убежища из-за пределов СНГ и Прибалтики. Несмотря на то, что Советский Союз практиковал предоставление убежища небольшой группе видных коммунистических активистов и

⁶На пресс конференции 5 февраля 1997г., как сообщило русское агентство новостей ИТАР-ТАСС, Татьяна Регент, глава ФМС, заявила, что с 1992г. ФМС признало более 1,2 миллиона людей в качестве беженцев и вынужденных переселенцев.

⁷Относительно только Чечни, на своей пресс конференции 5 февраля 1997г. Татьяна Регент заявила, что с 1992г. более 450000 людей покинули свои дома в Чечне и подали прошения в ФМС за помощью (нарушения прав человека вытекающие из этого конфликта являются предметом докладов Международной Амнистии; *Вооруженный конфликт в Чеченской Республике: зерна нарушений прав человека посеянные в мирное время*, Индекс МА: EUR 46/10/95, а также *Короткое изложение озабоченности нарушениями прав человека в Чеченской Республике*, Индекс МА :EUR 46/20/96).

⁸Татьяна Регент, 5 февраля 1997г.

революционеров⁹ из-за рубежа, это было существенно отличным от огромного притока в Россию за последнее десятилетие лиц просящих убежища, в большой степени в силу географического положения России, относительной открытости ее границ и возросших преград для доступа в Европу лиц просящих убежища. Лица просящие убежища теперь приезжают в Россию, из таких стран как Афганистан, Ирак, Ангола, Заир, Эфиопия, Сомали, Шри-Ланка, Нигерия, Руанда и Камерун. Оценка их числа различна и зачастую преувеличена. Действительность заключается в том, что будет невозможно установить сколько просящих убежища лиц находится в России, до тех пор пока не будет установлена справедливая и удовлетворительная процедура рассмотрения прошений об убежище.

В соответствии с Российским законодательством, просящие убежища лица из СНГ и Прибалтики, также как и из-за их пределов могут подать прошение о признании их в качестве беженцев¹⁰. В дополнение к этому, просящие убежища лица из СНГ и Прибалтики могут получить защиту путем получения признания в качестве вынужденных переселенцев, в соответствии с Федеральным Законом о вынужденных переселенцах от 2 февраля 1993г., с внесенными поправками от 20 декабря 1995г. Этот закон дает определение вынужденному переселенцу в очень сходной форме, что и определение беженца в Законе о беженцах¹¹. Однако, для того чтобы быть

⁹Статья 38 Конституции 1977 года указывала на право об убежище для “иностранцев, преследуемых за защиту интересов рабочего класса и дела мира, за участие в революционном или национально-освободительном движениях, или за прогрессивную общественно-политическую...деятельность”.

¹⁰Закон о беженцах 1993г. определяет беженца как: “прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.” Для анализа Закона также см. доклад Lawyers’ Committee for Human Rights report “*Commitments without compliance; Refugees in the Russian Federation.*” май, 1996.

¹¹Т.е. человек “... который был вынужден или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории Российской Федерации вследствие совершенного в отношении него

признанным в качестве вынужденного мигранта, лицо просящее убежища должно быть гражданином бывшего СССР, или показать, что он или она “Постоянно проживает на законных основаниях на территории Российской Федерации...”, требование, которое многие лица просящие убежища не могут удовлетворить (см. внизу). Эта ситуация для многих просящих убежища лиц из СНГ и Прибалтики в определенной степени облегчена тем фактом, что они могут купить гостевую прописку, которая предоставляет им временное право оставаться на территории. Это временное средство недоступно просящим убежища лицам из-за пределов СНГ или Прибалтики, однако, именно они, таким образом становятся более уязвимыми.

ГЛАВА 2. ОТКАЗ В ДОСТУПЕ К ПРОЦЕДУРЕ РАССМОТРЕНИЯ ПРОШЕНИЯ ОБ УБЕЖИЩЕ

Точную статистику относительно числа лиц просящих убежища и признанных беженцев, в настоящий момент находящихся внутри Российской Федерации исключительно трудно получить, и не только по отношению к беженцам из-за пределов СНГ и Прибалтики как указано выше. Это отчасти вызвано трудностями в получении доступа к процедуре предоставления убежища, также как и недоумение, даже среди официальных лиц, относительно различия между беженцем и вынужденным переселенцем. УВКБ зарегистрировало приблизительно 30000 лиц просящих убежища прибывших из-за пределов СНГ или Прибалтики с 1992г., однако эта цифра не точно отображает присутствие лиц просящих убежища, которые не могут ехать в Москву для регистрации их прошения об убежище, она также не берет в расчет тот факт что многие из зарегистрированных УВКБ впоследствии покинули Российскую Федерацию¹².

или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений в связи с проведением враждебных кампаний применительно к отдельным лицам или группам лиц, массовыми нарушениями общественного порядка и другими обстоятельствами, существенно ущемляющими права человека.”

¹²В соответствии со статистикой УВКБ с 1992 до 1993, 15483 случаев были зарегистрированы УВКБ в Москве, представляющих 21323 человек. Большинство из этих просящих убежища лиц прибыли из-за пределов СНГ или Прибалтики,

Другим фактором усложняющим составление статистических данных и весь вопрос защиты беженцев в Российской Федерации, является широко децентрализованная форма правления в стране. Федеральным органом ответственным за иммиграционные вопросы, также как и за вынесение решений по прошениям об убежище, является Федеральная миграционная служба (ФМС), действующая через свои 90 региональных миграционных отделений. И хотя региональные миграционные отделения в теории обязаны следовать федеральной политике, на практике они зачастую работают в соответствии с определенной миграционной политикой того региона.

В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, в то время как более 1,2 миллиона лиц просящих убежища, прибывших с территории бывшего Советского Союза, были зарегистрированы в качестве беженцев и вынужденных переселенцев, на январь 1997г. всего лишь 77 случаев лиц просящих убежища прибывших из-за пределов СНГ и Прибалтики были признаны в качестве беженцев. На своей пресс конференции 5 февраля 1997г., когда она огласила цифру 1,2 миллиона зарегистрированных беженцев и вынужденных переселенцев¹³, глава ФМС также заявила, что почти один миллион нелегальных иммигрантов из-за пределов СНГ или Прибалтики прибыли в Россию в 1996г., но что только 10000 из них подали прошение об убежище и что “значительно меньше его получают”.

Отталкиваясь от принципа *non-refoulement*, установление адекватных процедур для определения лиц нуждающихся в защите, и обеспечение доступа к таким процедурам входят в обязанности

вместе с небольшим числом просящих убежища лиц из Таджикистана(члена СНГ). С начала 1994г. до сентября 1996г. 3794 случаев, представляющих 8188 человек, были зарегистрированы УВКБ. Из более чем 29000 человек зарегистрированных с 1992г., 12000-15000 из них по предположениям проживали в Москве.

¹³Доклад представленный ранее ФМС, в декабре 1996, дал значительно меньшую цифру, чуть больше 900000 распределенную следующим образом: 203844 беженцев из Казахстана, 193964 беженцев из Таджикистана, 156768 из Узбекистана, 76227 из Киргизстана и 11876 из Туркменистана. Около 238000 беженцев прибыло с Кавказа: 122557 из Грузии, 108187 из Азербайджана и 7338 из Армении. Более 30000 беженцев прибыло в Россию из Прибалтийских Республик. Представляется крайне маловероятным чтобы около 300000 беженцев были зарегистрированы в течении двух месяцев между двумя сообщениями, так что причина расхождения не ясна для Международной Амнистии.

государств. Все люди решившиеся обратиться и выражающие страх возвращения в страну их происхождения должны быть предоставлены доступ к полному рассмотрению существа их прошения. Только после полного рассмотрения существа дела, принимая во внимание все индивидуальные обстоятельства, может быть принято решение относительно того нуждается ли лицо в защите. В этом отношении Международная Амнистия указывает на Заключение 71 (XLIV) Исполнительного комитета УВКБ, которое заявляет: “Исполнительный комитет снова подчеркивает важность установления и обеспечения доступа, в соответствии с Конвенцией 1951г. и Протоколом 1967г., для всех лиц просящих убежища к справедливой и эффективной процедуре определения статуса беженца для обеспечения того чтобы беженцы... были выявлены и получили защиту”.

Однако, доступ к значительному рассмотрению существа дела каждого прошения об убежище не обеспечен в Российском Законе о беженцах 1993г. Этот закон указывает, что орган в который подано прошение об убежище должен сначала принять решение относительно регистрации прошения в течении пяти дней. Лицо просящее убежища, чье прошение получило регистрацию получает право на временное жилье и различные виды социальной защиты, включая питание и одноразовую денежную выплату (статья 3). Те, кого органы решат не регистрировать в качестве просящего убежища лица должны получить письменное объяснение причин принятия такого решения, против которого они могут подать апелляцию в ФМС или судебные органы в течение одного месяца. Однако, нет никакого указания на то, должен ли быть существенный пересмотр прошения об убежище, более того нет никакого указания на то, какие обстоятельства органы должны брать в расчет при принятии этого решения. Международная Амнистия полагает что любой пересмотр прошения о предоставлении статуса беженца должен брать в расчет ситуацию с правами человека в стране происхождения, также как и личные обстоятельства просящего убежища лица, и озабочено тем, что это не четко изложено в Законе 1993г.

Международная Амнистия озабочена, что это нечеткое положение в Законе о беженцах 1993г. оставляет место для

произвольных решений относительно “регистрации” отдельных прошений об убежище¹⁴.

На практике, Международной Амнистии известны многие случаи того как лица просящие убежища обращаются постоянно в отделения миграционной службы, чтобы подать прошение о предоставлении им статуса беженца, и как их тут же прогоняли без предоставления какого либо совета или информации. Им не предоставляют письменного объяснения причин, которое дало бы им возможность обжаловать это решение, как и указано в законе; большинство не получают никакого подтверждения того, что они пытались подать прошение о предоставлении им статуса беженца. Многие лица просящие убежища, включая многих тех, которые, как полагает Международная Амнистия, попали бы под риск серьезных нарушений прав человека, если их возвратят в их страны, годами остаются в правовом тупике, даже не имеющие возможности зарегистрировать свои прошения об убежище и не могут получить документы, которые удостоверяли бы их в качестве лиц попросивших убежища, которые должны быть защищены от *refoulement*.

Основополагающим принципом права касающегося беженцев является то, что до принятия окончательного решения по прошению о предоставлении статуса беженца, лица просящие убежища должны быть защищены от *refoulement*. Отсутствие регистрации и какого либо вида документа удостоверяющего лиц просящих убежища в этом качестве часто приводит к тому что эти лица подвергаются преследованиям, задержаниям и жестокому обращению со стороны

¹⁴Существует альтернативная процедура для подания прошения об убежище, вытекающая из Конституции, в соответствии с которой Президент Российской Федерации может предоставить гражданство лицам просящим политического убежища. Эта процедура была установлена 26 июля 1995г. Президентским Указом 763. В соответствии с этим Указом, лица просящие убежища должны подать прошение в ФМС, которая затем, проконсультировавшись с различными министерствами, дает рекомендацию по делу в Комиссию по гражданству, которая в свою очередь передает прошение Президенту.

Как утверждает один из представителей ФМС, Указ только более запутывает процедуру поиска убежища. Этот представитель сказал, что более 1000 афганцев просящих убежища подали свои прошения к Президенту через Московскую миграционную службу. Они все еще не получили ответа. На сегодняшний день Международной Амнистии не известен ни один случай удовлетворения прошения просящего об убежища лица в соответствии с этим положением.

властей и милиции на основании того, что они не имеют соответствующих документов.

Несмотря на то что лица просящие убежища могут зарегистрироваться в УВКБ в Москве и получить документ удостоверяющий их в таком качестве, эти документы не признаются Российскими органами правопорядка и поэтому не предоставляют эффективной защиты. Генерал-лейтенант Иван Рахманин из пограничной охраны Калининградской области, подтвердил в Москве следующее: “Удостоверения выданные УВКБ этим лицам [нелегальным иммигрантам] не рассматриваются как документы нашими правоохранительными органами и любой нелегальный иммигрант может быть депортирован из России”.¹⁵

Августо¹⁶, просящий убежища анголец¹⁷ сообщил Международной Амнистии в июне 1996г.:

“У меня было как минимум девять удостоверений УВКБ, которые были порваны полицией с момента моего приезда в январе 1995г. Меня недавно остановили возле метро Комсомольская и спросили документы, я показал мое удостоверение УВКБ, на что милиционер ответил “это не документ а туалетная бумага” и он его порвал. Там было четыре милиционера в машине и они спросили с меня 5000 рублей штрафа. У меня не было никаких денег при себе и один из них ударил меня милицейской дубинкой. Они сказали мне “Нам не нужны здесь беженцы - возвращайся в свою страну”.

Абдул, просящий убежища афганец, сообщает, что он обратился в Московскую миграционную службу в мае 1996г., пытаясь зарегистрировать свое прошение об убежище. Он сказал, что ему ответили что он не может претендовать на статус беженца поскольку он указал “бизнес” как цель своей поездки в Россию, в заявлении на визу, в то время как на самом деле он искал убежища. Ему сказали, что его имя передали в отделение ОВИРа (Отдел Виз и Регистраций)

¹⁵ “Калининградская область терроризируется нелегальными иммигрантами”, статья в Независимой Газете, Москва, 30 октября 1996г.

¹⁶ Если не указано иным образом, имена просящих убежища лиц были изменены, чтобы их не могли опознать

¹⁷ За информацией о всех странах происхождения лиц просящих убежища упомянутых в этом докладе, см. доклады Международной Амнистии по этим странам.

занимающегося депортацией нелегальных иностранцев, и что если он будет найден в России по окончании мая 1996г. то его насильно вернут в Афганистан. Слова *“Отказ зарегистрировать по причине нелегального въезда на территорию Российской Федерации. Въездная виза не соответствует цели пребывания”* были небрежно расчеркнуты по его удостоверению УВКБ. Текст документа, указывающий что Абдул был зарегистрирован УВКБ и что он должен был подать прошение в ФМС, был зачеркнут.

Йонан, просящий убежища Иракец, прибыл в Москву и был зарегистрирован УВКБ в июле 1993г. Он обратился в Московскую миграционную службу в ноябре 1995г. чтобы подать прошение об убежище, но был встречен с ответом *“у нас нет таких законов”*. В январе 1997г. представитель Международной Амнистии обратился к властям чтобы объяснить трудности, с которыми сталкивался Йонан при попытке зарегистрировать свое прошение об убежище, но опять ответ был, что никому из лиц просящих убежища не разрешается регистрироваться в Москве. Действительно, государственный служащий подтвердил, что Московская миграционная служба полностью прекратила регистрацию лиц просящих убежища в середине 1996г., и заявил *“мы откроемся опять в свое время”*.

Андрэ прибыл в Российскую Федерацию 22 октября 1993, прямым рейсом из Луанды (Ангола). Он утверждает, что он покинул Анголу после того как три из его двоюродных братьев и его дядя были убиты в Баконгской резне в Луанде, столице Анголы, 22-23 января 1993г. Андрэ объясняет, что он бежал в Россию потому что *“это был единственный оставшийся выбор”*. С момента прибытия в Российскую Федерацию, Андрэ был зарегистрирован в УВКБ в Москве, но однако на момент написания, не имел успеха в регистрации своего прошения об убежище в Российских органах власти. Он объясняет, что он обратился в отделение Московской миграционной службы несколько раз, однако каждый раз *“они нам говорили, что наша очередь не пришла и что нам придется подождать - Я уже ожидаю более трех лет”*.

Степень, до которой лица просящие убежища оставляются без правовой защиты, когда им отказывается в доступе к процедуре рассмотрения, может быть проиллюстрирована ответом Федеральной миграционной службы на письмо Международной Амнистии высказывающее озабоченность о *refoulement* 20-ти афганцев в августе 1994г. из Краснодарского края в южной России. Письмо от главы ФМС, Татьяны Регент, от 16 декабря 1994г. оспаривает это тем, что поскольку афганцы небыли зарегистрированы как лица просящие убежища, они

не просили убежища и следовательно не попадали под защиту принципа *non-refoulement*.

Прописка и система регистрации проживания.

Особенно волнующим в этом отношении является способ, при помощи которого система Российской *прописки* используется чтобы преградить доступ к процедуре предоставления убежища. Система *прописки* берет свой отсчет от эры Советского Союза, когда граждане должны были получить разрешение от Министерства внутренних дел (МВД) чтобы проживать в определенных местах.

На самом деле, система *прописки* не должна играть никакой роли в определении статуса беженца. Нет никакого указания в Законе о беженцах или Президентском Указе на необходимость того, чтобы лица просящие убежища имели *прописку* перед регистрацией прошения об убежище. Однако, многие местные власти требуют от этих лиц ее наличия. В соответствии с представителями ФМС¹⁸, местные миграционные власти иногда устанавливают процедуры предоставления убежища в соответствии с иммиграционным законодательством в регионе. Законодательство принятое на местном уровне не соответствует Закону о беженцах, Президентскому Указу или Российской Конституции.

Например, г-н Какулия (имя не известно), этнический грузин из Абхазии, был отказан в статусе беженца, так как у него не было *прописки* в Ставропольском Крае. Гражданская Палата Верховного Суда по этому делу¹⁹ постановила, что поскольку в Законе о беженцах не содержится никакого упоминания о том, что *прописка* является условием для предоставления статуса беженца, то требование ее наличия у просящих убежища лиц является незаконным.

К сожалению, решение такого рода зачастую игнорируется исполнительными и законодательными властями. На практике, от многих лиц просящих убежища, следовательно, требуется наличие *прописки* чтобы зарегистрировать их прошения об убежище. Таким образом, представляется необходимым обсуждать проблемы лиц

¹⁸Дискуссия за круглым столом в Московской городской думе 4 июля 1996г., в которой представители Международной Амнистии приняли участие.

¹⁹Какулия против Краснодарской миграционной службы, Гражданская Палата Верховного Суда (7августа 1995г.)

просящих убежища с учетом проблем с *пропиской* при попытках регистрации своих прошений об убежище.

С вступлением в силу Декларации прав и свобод человека и гражданина в сентябре 1992г. и Конституции²⁰ 1993г. , право передвижения было утверждено, а система *прописки* была признана Комитетом по конституционному надзору как неконституционное ограничение этого права. Право может быть ограничено только федеральным законом и даже тогда только в исключительных случаях (например, с целью защиты конституционного порядка или законных прав и свобод других лиц). В соответствии с конституционными положениями, Закон 1993г. о правах граждан на свободу передвижения и выбора временного или постоянного места проживания , коренным образом изменяет природу системы *прописки*. Требование получить разрешение на проживание где-либо было отменено и заменено требованием зарегистрировать место своего проживания. Нормативные акты, которые установили процедуры подачи заявлений на *прописку* и ее выдачи имевшие разрешительную природу потеряли свою силу. Сходно с этим, нормативные акты, которые были изданы с момента принятия Конституции 1993г. являются неконституционными и не имеют правовой силы. Это было подтверждено Конституционным судом, который счел такой закон Московского Правительства неконституционным (см.внизу).

На практике однако, местные власти продолжают применять такие подзаконные акты, которые ограничивают право свободного передвижения и проживания²¹, и издают новые акты такого рода. В таких случаях, лица просящие убежища попадают в заколдованный круг - чтобы получить доступ к процедуре рассмотрения, им

²⁰Статья 24 (1) Конституции 1993г. заявляет: “Каждый, кто легально находится на территории Российской Федерации имеет право передвижения и выбор места нахождения и проживания внутри Российской Федерации”.

²¹В решении от апреля 1996г. Российский Конституционный Суд постановил, что местные законодательные постановления правительств города Москвы, Ставропольского края и Ленинградской области требующие покупку права на проживание были неконституционными. Однако, несмотря на это решение эти правительства , на момент написания, не привели своих законодательств и политику в соответствие с постановлением Конституционного суда.

необходима *прописка*, а чтобы получить *прописку* им необходим правовой статус²².

Даже в случаях, когда местные власти применяют процедуру регистрации установленную Законом о свободе передвижения, получение регистрации места жительства является почти невозможной задачей для лиц просящих убежища. Условия регистрации по закону следующие: доказательство собственности на жилье, договор об аренде, или согласие родственников, которые согласны предоставить жилье новому жильцу. Эта форма согласия должна быть зарегистрирована в местном отделении милиции. Лица просящие убежища из-за пределов СНГ и Прибалтики сообщают, что только в исключительных случаях им удается получить письменное согласие от хозяев жилья, поскольку владельцы предпочитают неофициальные соглашения на сдачу жилья в аренду, чтобы избежать налогов. Без регистрации своего места проживания лицо просящее убежища автоматически дисквалифицируется от возможности подачи прошения о предоставлении статуса беженца в той местности²³.

Международная Амнистия не имеет никакого мнения на счет системы *прописки* как таковой, или любого сходного требования регистрации проживания, которое правительство может предусматривать для своих или иностранных граждан. Однако, организация считает, что такие положения должны применяться таким образом, который соответствовал бы международно-правовым стандартам, а в отношении иностранных граждан, такие положения не должны препятствовать лицам, опасаящимся серьезных нарушений прав человека в их стране, подавать обращения и искать защиты. Однако, именно таким образом системы Российской *прописки* и регистрации места проживания применяются на практике.

²²Например, в марте 1996г. Правительство Москвы издало резолюцию, которая позволяет вынужденным переселенцам получить статус в Москве только если у них есть родственники в городе, которые готовы их к себе принять. Это однако не относится к беженцам или лицам просящим убежища. За дополнительной информацией см. статью Светланы Ганнушкиной "*Российская миграционная политика*", 1996г.

²³Президентский комитет по правам человека прокомментировал в своем докладе 1993г., что "Законы о беженцах и о вынужденных переселенцах *Не* предусматривает дачу отказа на прошения о статусе беженца или вынужденного переселенца, если ее или его место проживания неопределено. Однако, многие из таких прошений не приняты и не зарегистрированы".

Лица просящие убежища в таком положении, находятся в постоянной опасности: внезапные проверки удостоверений личности на улицах городов в России обыденны и лица просящие убежища без соответствующих документов регистрации проживания сообщают, что им часто угрожает задержание или даже *refoulement* в страну их происхождения. В Москве, ежемесячные проверки режима проживания производятся правоохранительными органами в некоторых гостиницах, общежитиях и многоквартирных домах. Положение на этот счет было установлено 28 июля 1994г. (№ 519) в результате Президентского Указа от 14 Июня 1994г.²⁴ Это постановление также дает инструкцию Московской миграционной службе представить предложения по ограничению числа беженцев прибывающих в Москву и дало распоряжение к их высылке из города.

В интервью Международной Амнистии в 1996г., представитель местной неправительственной организации утверждал, что стандартным ответом Московской миграционной службы на запросы от просящих убежища лиц из Средней Азии на счет статуса беженца было - "Отправляйтесь жить в провинцию или езжайте домой".

Таджикская женщина прокомментировала ситуацию таджикских беженцев в Российской Федерации:

"Когда мы обращаемся в Московскую миграционную службу они нам говорят, что их офис закрыт на регистрацию. Они нам говорят ехать в Иркутск или Ярославль. Я жила в Иркутске раньше, но после вспышки войны в Чечне никому из Средней Азии больше не выдаются разрешения на проживание. Разрешение на проживание можно получить только в том случае, если у вас уже есть проживающие в том районе родственники, и при этом у них еще должно быть достаточно жилой площади. Немногие из таджиков подают здесь прошения о статусе беженца, потому, что это бесполезно".²⁵

²⁴"Срочные меры защиты населения от бандитизма и других проявлений организованной преступности". Президентский Указ №. 1226, который позволяет правоохранительным органам задерживать лиц заподозренных в связях с организованной преступностью на срок до 30 дней без предъявления обвинений и без доступа к адвокату.

²⁵Интервью с Международной Амнистией, июль 1996г.

Себастьян, просящий убежища анголец, сообщил представителю Международной Амнистии в апреле 1996г. как его выдворили из его квартиры, потому что у него не было документов, которые защищали бы его как лица просящего убежища и не было регистрации места его проживания в Москве.

“Я жил в квартире с тремя друзьями в восточной части Москвы 21-го марта 1996г., на следующий день после того как мы въехали туда, два полицейских зашли в нашу квартиру и сказали нам, что поскольку мы не были зарегистрированы мы не имели права там проживать. Мы объяснили, что мы являлись просящими убежища лицами, но они вернулись через две недели и изъяли наши документы и отвезли нас в отделение милиции в сопровождении пяти вооруженных милиционеров... В отделении милиции мы встретили двух сотрудников ОВИРа, они вернулись вместе с нами на нашу квартиру, и тоже отобрали документы у наших соседей, поскольку они также были ангольцами просящими убежища. Два дня спустя, два полицейских подошли к двери в 9 часов утра. Мы были напуганы и не открыли дверь сразу, тогда они начали бить в дверь, так что дверная ручка чуть не отлетела... Мы открыли дверь, и в это время мой друг получил удар по лицу. Увидев кровь милиционеры ушли.”

“Нам сказали каждому заплатить по 30000²⁶ рублей штрафа, которые мы в конце концов заплатили, и попросили обратно наши документы, но сотрудники ОВИРа еще позвонили в регистрационный центр УВКБ и спросили их почему мы покинули Анголу. В конечном счете мы получили обратно наши документы, но 6 июля 1996г. милиционеры забрали всех нас в отделение милиции, включая сына моего друга, которому было 11 лет. Нам сказали, что у нас было три дня, чтобы покинуть квартиру.”

В ноябре 1996г. Себастьян обратился в Международную Амнистию, объясняя, что он пытался зарегистрировать свое прошение об убежище послав его заказным письмом, так как он не смог добиться чтобы кто-либо из работников Московской миграционной службы его лично принял. На следующий день после того как он переехал на новую квартиру работники милиции подошли к двери и потребовали 100000 рублей штрафа за нелегальное пребывание в Москве. Он пошел

²⁶Приблизительно 6\$US. Некоторые просящие убежища лица, получающие поддержку от УВКБ, получают пособие приблизительно в 50\$US в месяц. Другим приходится выжить на значительно меньшие средства.

в отделение милиции на следующий день и попросил начальника отделения милиции позвонить в ФМС, чтобы те подтвердили, что он подал прошение об убежище. В соответствии с объяснениями, которые работник милиции предоставил Себастьяну, ФМС по видимости отрицало, что он подал прошение об убежище, и заявило что он “нелегально” пребывал в Москве.

Патрик, просящий убежища бурундец, который учился в Российской Федерации, когда начался конфликт в его родной стране в 1993г. Он имеет смежное Хуту-Тутси происхождение, но в Бурунди его считают Хуту, по этнической группе его отца, и поэтому опасается возвратиться домой. Он зарегистрировался в УВКБ в июле 1994г., и отправился два дня спустя в отделение Московской миграционной службы. Он сообщает, что ему сказали, что прошения об убежище поданные афганцами и другими беженцами из стран СНГ и Прибалтики рассматриваются в первую очередь и предоставлялись анкеты для заполнения. Однако, он не имел возможности заполнить эту анкету в течении двух лет, так как в ней спрашивается адрес проживания и письменное соглашение на проживание со стороны собственника жилья. Патрик объясняет, что он неофициально проживает в студенческом общежитии: *“Никто не примет беженца... особенно, когда это может только вызвать у них проблемы с местной милицией”*. Возвратившись за поиском совета у Московской миграционной службы, ему сказали, что ему необходимо найти кого-нибудь, кто мог бы дать свое согласие, подтвержденное подписью, на его проживание там. Будучи не в состоянии это сделать, и не имея никаких документов он говорит:

“Меня постоянно арестовывают - милиция рвет на части наши удостоверения выданные УВКБ и мы должны получить новые... нас оштрафовывают, раньше это было 20000 рублей, теперь скорее 50000 рублей. В противном случае, они просто заставляют вас вынуть все из ваших карманов и тогда они забирают все что найдут. Они увозят вас на машине в отделение милиции. Если у вас нет никаких денег, тогда вам позволят позвонить вашим друзьям, чтобы они принесли свои деньги.. если у вас нет никакого друга, тогда вас будут там держать всю ночь. Деньги - это все что их интересует.”

Самыми придирчивыми властями без сомнения являются власти города Москвы и Московской области,²⁷ хотя приблизительно 30 из 89 областей России практикуют ограничительные миграционные и/или регистрационные законы противоречащие федеральным законам.

Недавние изменения.

Несмотря на это, имеется некоторое число небольших положительных изменений в обращении с беженцами и просящими убежища лицами в 1996г. Они включают в себя принятие на пересмотр более 400 прошений об убежище в Санкт-Петербурге и признание 27 просящих убежища афганцев и их семей в качестве беженцев в городе Пермь. Трех семьям из последней группы было предоставлены квартиры в Пермской области. К этому, 17 прошений об убежище от афганских семей проживающих в одном из жилищных центров²⁸ УВКБ были приняты на рассмотрение Миграционной службой Московской области в июле 1996г. Тогда как, сами по себе они представляют позитивные сигналы изменений, если смотреть на них в контексте числа лиц просящих убежища и протяжения времени, которое прошло с момента, когда Россия приняла Закон о беженцах, то они останутся в большей степени изолированными случаями и не идущими достаточно далеко для адекватного обращения с проблемой.

Ситуация остается таковой, что лица просящие убежища сообщают, что они находят жизнь в Российской Федерации трудной: как правило они не имеют право на какой-либо вид социального и медицинского обслуживания, права на работу или обучение.

²⁷Мэр Москвы, Юрий Лужков, издал Указ 14 марта 1996г. "О процедуре признания статуса беженца и вынужденного переселенца в городе Москва ." Это постановление обуславливает, что для того чтобы получить разрешение на проживание в Москве, вынужденные переселенцы должны иметь близких родственников в Москве, которые имеют регистрацию и которые предоставляют письмо с согласием на регистрацию вынужденных переселенцев на период не менее года. Этот законодательный акт указывает, что "Статус беженца может быть предоставлен тому, кто имеет разрешение на проживание в Москве." Далее в нем говорится, что Миграционной службе необходимо консультироваться с Государственной комиссией по жилищным вопросам перед тем как лицу предоставляется статус вынужденного переселенца или беженца.

²⁸ В Вербилках, Талдом, Московской области

В интервью представителю Международной Амнистии в августе 1996г. Абдиризак, просящий убежища сомалиец, приехавший в Москву пятью годами ранее, рассказал о трудностях, с которыми ему и его семье приходится справляться:

“У меня пять детей, трое из них родились в Москве. Они все болезненные, мы не можем себе позволить питаться более двух раз в день и не в состоянии покупать мясо или овощи. Не хватает денег купить одежду для детей. Моим детям не позволяют посещать школу. Мы сталкиваемся с неприязнью соседей - мне однажды угрожали ножом в лифте. Нам пришлось покинуть прошлую квартиру из-за преследований милиции и соседей. Я не имею права работать, и мне приходится постоянно платить штрафы работникам милиции, поскольку у меня нет документа показывающего, что я беженец.”

ГЛАВА 3. ПОЛИЦЕЙСКИЕ ПРЕСЛЕДОВАНИЯ И ЖЕСТОКОЕ ОБРАЩЕНИЕ

Кроме частого уничтожения работниками милиции удостоверительных документов, включая удостоверительные карточки УВКБ, лица просящие убежища зачастую страдают от других видов преследования милиции в форме вымогательства, избиений и общего запугивания. Имеются многие случаи того, как лица просящие убежища преследовались сотрудниками милиции до такой степени, что им пришлось покинуть свои дома; лица просящие убежища сообщают о частых визитах милиции в их дома поздно ночью. Просящие убежища лица из-за пределов СНГ и Прибалтики и другие, не славянского происхождения лица, часто становятся целью для милиции из-за их физических черт, особенно в силу предоставленного милиции права производить выборочную проверку удостоверений. Став задержанными, просящих убежища лиц принуждают платить штрафы за неимение разрешения на жительство, и часто заключаются под арест.

Было уже упомянуто, что работники Российской милиции не признают в качестве правового документа удостоверений просящих убежища лиц выдаваемых УВКБ в Москве. Во время проверки удостоверений лиц просящих убежища, работники милиции, как сообщается, требуют выплату штрафа за неимение соответствующих документов (даже те просящие убежища лица, которым удалось

зарегистрироваться в отделении миграционной службы, все еще сообщают о случаях своего оштрафования за неимение разрешения на проживание или регистрации; размеры штрафов колеблются между 30000 и 50000 рублями (около 6-10 \$US). Лица просящие убежища часто сообщают о том, что их задерживают на период до 24 часов если они не могут заплатить штраф. Один из просивших убежища сообщил как его увезли в отдаленный, безлюдный пригород Москвы в милицейской машине с тремя или четырьмя работниками милиции, и как его запугивали, угрожали и требовали денег.

4-го июля 1996г. около 9 часов утра, Салим, просящий убежища афганец, который приехал в Москву в апреле 1996г., был остановлен тремя работниками милиции возле станции метро Ботанический сад. Его попросили показать его документы и когда он показал свой паспорт, работники милиции, как сообщается, стали кричать “Наркотики!” и обыскали его. У него было при себе всего лишь около 20000 рублей. Работники милиции, как представляется, сказали ему пойти достать больше денег и вернуться через 30 минут.

“Они мне сказали убираться из России и добавили, что здесь нет места для черных. Я пытался объяснить, что я попросил убежища и что у меня нет никаких денег, но они не хотели слушать. Один из милиционеров держал мою руку и использовал нож (штык) прикрепленный к его винтовке, чтобы порезать мою руку - они порвали мой паспорт и затем уехали на машине.”

Разговаривая с представителем Международной Амнистии в июле 1996г., Салим показал верхушку своего большого пальца, который был наполовину разрезан по ногтю.

В особенности тревожащем инциденте 8 октября 1996г., три сотрудника специального подразделения милиции (ОМОН) Ленинского района Москвы арестовали четырех просящих убежища афганцев, в то время как они ожидали интервью и регистрацию в офисе Центра по приему беженцев в Москве (поддерживаемый УВКБ). Их увезли в милицейской машине и местонахождение этих четырех людей с тех пор не известно. Нет никакой возможности их найти, так как они не зарегистрировали свои имена в УВКБ перед своим арестом. Международная Амнистия крайне озабочена за их безопасность.

Хомаун, просящий убежища афганец, проживающий в Санкт-Петербурге, сказал представителю Международной Амнистии в июле 1996г.: *“Я был преподавателем в Кабульском Университете литературы и языков. Год назад я работал на рынке в то время как сотрудники*

ОМОНа подошли и спросили предъявить мои документы. Когда у меня их не оказалось они сказали собрать мои вещи. Мне приказали стоять прямо против полицейской машины с поднятыми руками за головой. Дорога была загруженной и грузовики проезжали совсем близко - один проехал настолько близко, что я заколебался и опустил руки из-за головы чтобы удержать равновесие. Меня потом били в пах три человека по очереди пока я не остался почти без сознания. Один из них взял пистолет и сказал 'открой свой рот' и всунул пистолет мне в рот. Я потерял всякий рассудок и сказал 'убей меня, я больше не могу'."

Милиция часто проводит рейды по общежитиям и многоквартирным домам, когда становится известно, что в них проживают просящие убежища лица. Джозеф является просящим убежища ангольцем, которому 27 лет. Он обратился в Московскую миграционную службу в ноябре 1995г., но ему сказали вернуться в январе 1996г. Он рассказывает о проблемах и запугиваниях, которые он испытывал со стороны милиции и "мафии", которая, как он подозревает, имеет связи с московской милицией:

"В мае 1996 года работники милиции района Большево сказали нам покинуть квартиру, в которой мы проживали, или же нас выпихнут бандиты. Три дня спустя постучали в дверь - мы посмотрели в дверной глазок и увидели милиционерское удостоверение. Когда мы открыли дверь там было трое мужчин в обычной одежде - они вошли вовнутрь и один из них вынул оружие. Мне удалось сбежать и я побежал вниз по ступенькам, чтобы позвать на помощь. Один из мужчин ударил моего друга по голове металлическим брусом - у него все еще есть шрам. Я позвал на помощь, но никто не пришел- мне удалось захватить одного из парней и мы отправились в отделение милиции. В отделении милиции мне сказали, что это были люди из мафии и что мы навлечем на себя больше проблем если мы подадим жалобу. Когда я пришел в отделение милиции они начали снимать меня на видеокамеру- я спросил зачем, было ли это для прессы или для телевидения - но они сказали что это было для личного пользования. После этого мы покинули квартиру."

Баханд, приехавший из Афганистана четыре года назад, вместе со своей женой и другими членами семьи, сообщил Международной Амнистии:

“В понедельник 3-го июня 1996 года милиционеры подошли к порогу моей квартиры в 6 часов утра и начали бить в дверь. Они попросили показать мои документы, что я и сделал. Когда я объяснил, что у меня нет разрешения на проживание в Москве, я услышал как чиновники разговаривали между собой: ‘забирай его’, один сказал, ‘есть специальное распоряжение по афганцам’. Позднее, я пошел попробовать решить этот вопрос в паспортном отделе, однако вместо этого меня начали спрашивать сколько афганцев шли воевать за чеченцев в чеченском конфликте, и потом сказали ‘вас всех нужно сослать в Сибирь’.”

Такие инциденты считающиеся имеющими этнический мотив, по видимому возрастают²⁹, с увеличением сообщений о таких случаях с момента издания двух Президентских Указов по борьбе с организованной преступностью и бродяжничеством.³⁰ В соответствии с их положениями подозреваемый может быть задержан на срок до 30 дней; в дополнение к этому, лица задержанные по подозрениям в вовлеченности в организованную преступность, могут содержаться на этот период без предъявления обвинений и без доступа к адвокату³¹.

²⁹См. Например Amnesty International’s News Service Item 88/96 от 15 мая 1996 года (Индекс МА: EUR 46/26/96) “Ill-treatment of Ethnic Minorities Continues”; также см Комментарии по второму периодическому отчету представленному Комитету ООН против пыток от октября 1996 года (Индекс МА: EUR 46/46/96).

³⁰Президентский указ №1226 от 14 июня 1994 года “Срочные меры по защите населения от бандитизма и других проявлений организованной преступности”, см. сноску 24 Президентский Указ № 1025 изданный 10 июня 1996 года “О срочных мерах по укреплению правопорядка и усилению борьбы против преступности в Москве и Московской области” позволяет правоохранительным органам задерживать для проверки удостоверения личности людей определенных как бродяг, просителей милостыни или бездомных (в соответствии с положениями другого Президентского Указа № 1815 от 2 ноября 1993 года, “О мерах по предотвращению бродяжничества и попрошайничества”).

³¹Это противоречит статье 9 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), обязательствами по которому Россия связана будучи правопреемницей СССР, который указывает что “каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо должно в срочном порядке доставляться к судье” и что “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.” Немедленный доступ к адвокату по своему личному

ГЛАВА 4. ОТКАЗ В ДОСТУПЕ И *REFOULEMENT* В МЕЖДУНАРОДНОМ АЭРОПОРТУ ШЕРЕМЕТЬЕВО-2 В МОСКВЕ.

Международная Амнистия встревожена широкими, по сообщениям, нарушениями прав просящих убежища лиц попадающих в транзитную зону аэропорта Шереметьево-2 в Москве. Лицам прибывающим в транзитную зону аэропорта и пытающимся просить убежища редко позволяют представить их прошения об убежище, и они сообщают, что им не дают контактных телефонов миграционной службы и УВКБ. Международная Амнистия не смогла получить статистических данных о людях, которые пытались просить об убежище и которым этого не удалось, на самом деле не ясно существует ли такая статистика вообще. Лица просящие убежища постоянно насильно возвращаются - даже без самого поверхностного рассмотрения их прошения об убежище - из аэропорта в страны их происхождения, где они могут столкнуться с преследованием, пытками и угрозами их жизни.

На встречах с представителями ФМС и представителями Департамента иммиграционного контроля города Москвы и Московской области (ДИК), в июне и июле 1996 года Международной Амнистии сообщили, что все те, кто хотели просить об убежище могли бы это сделать и были бы предоставлены возможность связаться с УВКБ. Однако, Международная Амнистия обнаружила, что эти заявления не отвечают действительности. Международная Амнистия узнала, что многие лица просящие убежища попадают в западную транзитной зоне: не в состоянии найти кого-либо, кто принял бы и рассмотрел их прошение об убежище, они часто остаются в затруднительном положении и по установившейся практике насильно возвращаются в страны их происхождения без какого-либо рассмотрения их прошения об убежище.

Некоторые из просящих убежища лиц приезжающих в аэропорт Шереметьево-2 из других стран Африки и Азии на самом деле не намереваются просить убежища в России. Некоторые имеют билеты на последующие отправления в другие страны Европы и Северной Америки. В большинстве случаев, эти билеты были приобретены на Российскую государственную авиакомпанию Аэрофлот, чьи рейсы, как правило, останавливаются в Москве перед тем как продолжить путь в эти страны.

выбору признается ключевым фактором в стандартах по справедливому международному суду, и важная защита против пыток и жестокого обращения.

Документы всех пассажиров, проезжающих транзитом через Московский аэропорт, проверяются по их прибытии пограничниками, представляющими независимый федеральный орган. В соответствии с информацией, которой располагает Международная Амнистия, пограничники стали за последние годы более строгими в проверке документов пассажиров путешествующих в другие Европейские страны. Международная Амнистия считает, что это стало результатом существования сурового режима санкций к авиакомпаниям, которые применяются во многих странах³². Ищущим убежища лицам прибывающим с фальшивыми документами заявляют, что они не могут дальше следовать в страну их направления, и что они должны оставаться в транзитной зоне аэропорта до прибытия следующего рейса по направлению к месту их изначальной посадки на самолет.

В теории, любой пассажир сообщивший пограничникам о своем желании просить убежища должен затем быть передан чиновникам в пункт иммиграционного контроля (ПИК), которые принимают прошение, рассматривают его и принимают решение по его регистрации. Должностные лица ПИК несут ответственность перед соответствующей миграционной службой, которая действует в этом районе; в случае аэропорта Шереметьево-2 - это ДИК. Однако, по сведениям имеющимся у Международной Амнистии, ПИК не присутствовал в транзитной зоне аэропорта Шереметьево-2 до августа 1996 года. До того времени, все прошения об убежище, в теории, направлялись чиновникам ФМС в Москве, которые должны были бы прийти в транзитную зону, провести интервью с лицами просящими убежища, и принять решение на счет регистрации прошения. В августе 1996 года, ДИК открыл новый офис в аэропорту Шереметьево-2, и ответственность за рассмотрение прошений об убежище поданных в транзитной зоне была передана из ФМС в этот офис.

Как представляется Международной Амнистии офис ДИК имеет две двери; одна смотрит на коридор вне транзитной зоны, за

³²Многие страны Западной Европы теперь законодательно установили применение штрафов к перевозчикам, в особенности авиакомпаниям, которые привозят пассажиров не имеющих документов. В некоторых странах штрафы применяются независимо от того был ли лицо в последствии признано беженцем.

Международная Амнистия во многих случаях выражала свою серьезную озабоченность относительно этих положений. В то время как Международная Амнистия не оспаривает основного права государства устанавливать меры регулирующие въезд иностранных граждан, она считает, что такие средства не должны применяться таким образом, чтобы лицам ищущим убежища не препятствовали в доступе к поиску убежища.

паспортным контролем и таможней. Другая дверь открывается прямо в транзитную зону. Однако, эта другая дверь имеющая прямой выход в транзитную зону постоянно закрыта на ключ, и никто из транзитной зоны не имеет прямого доступа к офису. Международная Амнистия не имеет свидетельства каких-либо систематических попыток пограничников обеспечить, чтобы лица просящие убежища в действительности имели доступ к чиновникам ПИК.

В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, несмотря на то что небольшое число работников ПИК изредка патрулируют транзитную зону, их присутствие там непостоянно. Международной Амнистии не известно о каких-либо систематических попытках работников ПИК обнаружить тех кто обратились с просьбой об убежище и провести с ними интервью. Даже во время патрулирования работники ПИК, по сообщениям, редко носят форменную одежду или какие либо знаки отличия, по которым их можно было бы опознать, что предоставляет огромные трудности для просящих убежища лиц их обнаружить, с тем чтобы передать свои прошения. В этом контексте необходимо заметить, что транзитная зона аэропорта Шереметьево-2 покрывает большое пространство, где совместно находятся зал отправлений и беспопыльная зона. Сотни людей постоянно проходят через транзитную зону, что делает практически невозможным для просящих убежища лиц опознать одетых в обычную одежду работников ПИК.

В дополнение к этому, даже если ищущему убежища лицу удастся связаться с УВКБ и спросить о помощи, УВКБ не имеет прямого доступа в транзитную зону. Оно должно будет заранее попросить пограничников предоставить разрешение получить доступ в транзитную зону и провести интервью с отдельным просящим убежища лицом. Сотрудники ФМС указали Международной Амнистии на тот факт, что до августа 1996 года даже они имели трудности в получении от пограничников доступа для входа в транзитную зону.

Насколько известно Международной Амнистии, даже в тех редких случаях, когда с просящими убежища лицами было проведено интервью представителями Федеральной миграционной службы, ни один из них не получил статуса беженца в России, или хотя бы более существенного пересмотра их просьбы.

Беатрис, просящая убежища камерунка, заявила что она была задержана в Камеруне за ее вовлеченность в оппозиционную политическую партию, Социально-Демократический Фронт. Она

сообщает, что в 1992 году она была задержана на четыре дня без предоставления еды и что она была избита двумя полицейскими по спине и по пяткам во время допроса о ее политической деятельности. Перед муниципальными выборами в январе 1996 года, она, как сообщается, узнала, что службы безопасности искали ее и она начала скрываться. Как рассказала Беатрис, в Марте 1996 года ее друзья устроили ее побег в Румынию через Россию. По прибытии в Румынию она пыталась связаться с УВКБ *“Но когда я добралась туда они не стали меня слушать... они отправили меня обратно самолетом в Москву”*. Беатрис была возвращена в Московский аэропорт 20 марта 1996 года, где она пыталась просить об убежище, но сообщает, что она была игнорируема служащими: *“Я спросила номер телефона УВКБ, но они не хотели мне его дать.”* Она также сообщила Международной Амнистии, что по прибытии в Шереметьево-2 ее паспорт у нее был отобран как она говорит “иммиграционным служащим”, который дал ей талоны на питания на две недели. Как рассказала Беатрис, разговаривавший с ней служащий не представился и не сообщил на кого он работал. *“Они все имеют тенденцию никому не давать какой-либо информации вообще... они даже не хотят с тобой разговаривать. К счастью, благодаря одному из других пассажиров мне удалось получить номер телефона УВКБ.”*

Однако, не смотря на призывы УВКБ и Международной Амнистии о предоставлении Беатрис интервью для определения ее статуса, ей не было дано доступа к представителям УВКБ и ФМС и была в последствии депортирована.

“Четыре человека подошли ко мне и сказали ‘ты отправляешься, собирайся’. Они взяли мою сумку и пошли вместе со мной к самолету. Я пыталась объяснить, что мне было опасно возвращаться обратно, но они не хотели слушать. Возвращаясь на самолете обратно я чувствовала себя как будто я отправляюсь в космос, я не знала что со мной случится.”

По прибытии обратно в аэропорт Камеруна, Беатрис сообщает что она сразу же была арестована службой безопасности, но однако ей удалось покинуть страну через несколько недель, опять в Москву, на этот раз со студенческой визой, что позволило ей въехать в Россию.

Другой случай поднятый Международной Амнистией в 1996 году был случай угрозы *refoulement* трем просящим убежища африканцам содержащихся в Шереметьево-2. Двое из них пытались просить об убежище в Федеративной Республике Югославия, но были

возвращены в Москву 9 августа 1996 года. Международная Амнистия писала Российским властям 15 августа 1996 года прося о том, чтобы их прошениям об убежище было дано должное рассмотрение, в особенности в силу политической ситуации в стране их происхождения. В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, представители ДИК разговаривали с этими тремя людьми 14 августа 1996 года в Шереметьево-2, но их заявления не были официально зарегистрированы как прошения об убежище. Все трое были насильно возвращены в страну их происхождения 22 августа 1996 года. Международная Амнистия не располагает данными об их дальнейшей судьбе.

Далее усложняющей ситуацию с просящими убежища лицами в Шереметьево-2 является роль Аэрофлота. Во время пребывания просящего убежища лица ожидающего в транзитной зоне, Российские власти возлагают ответственность за обеспечение питания на авиакомпанию (которой в большинстве случаев является Аэрофлот). Поскольку лица просящие убежища зачастую сталкиваются с огромными препятствиями в подаче прошения об убежище, и часто не могущие покинуть транзитную зону даже если им удастся подать прошение, продолжительное нахождение в транзитной зоне приводит к большим финансовым затратам для авиакомпании. Глава управления Аэрофлота в транзитной зоне подтвердил Международной Амнистии в июне 1996 года, что лицам просящим убежища *позволяется оставаться в транзитной зоне "в течение одной недели, но не более; слишком дорого их кормить."* Международная Амнистия озабочена тем, что были случаи того, что, как представляется, лица просящие убежища были депортированы из Шереметьево-2 по инициативе авиакомпании, которая не получила официального разрешения.

Одним из примеров такого отсутствия координации приводящей к *refoulement* может послужить случай с просящим убежища африканцем, который прибыл в аэропорт Шереметьево-2 8 мая 1996 года из Белграда (Федеративная Республика Югославии). Его насильно депортировали из Белграда, не предоставив ему возможности встретиться с представителем УВКБ. Просящее убежище лицо сообщили Международной Амнистии по телефону 14 мая, что по прибытии оно пыталось подать прошение о политическом убежище в Российской Федерации; на что ему было отвечено, что ему придется ждать встречи с главой Федеральной миграционной службы. Он сообщил Международной Амнистии, что он полагал, что следствием его депортации была бы "тюрьма или еще хуже, смерть от рук команды

расстрела. Когда меня отправят обратно, никто обо мне не узнает, никто обо мне никогда ничего больше не услышит, меня уничтожат.” Следующей информацией о которой ему сообщили была дата его рейса домой - 16 мая 1996 года, несмотря на то, что УВКБ в Москве сообщило ФМС 13 мая 1996 года о его желании просить убежища.

16 мая глава департамента ФМС по политическим беженцам и определения статуса сообщил Международной Амнистии, что решение находилось в стадии своего принятия после интервью 15 мая и что просящему убежища лицу не угрожало *refoulement* до того, как было бы принято официальное решение ФМС. 27 мая 1996 года просящий убежища человек позвонил в Международную Амнистию из транзитной зоны и сообщил организации что оно еще не получило никакого ответа на свою просьбу об убежище, что он не получает питание в течение двух недель, и сообщил, что переводчик присутствовавший на интервью не мог понять, что он говорил. 30 мая другое просящее убежища лицо из транзитной зоны Шереметьево-2 позвонило Международной Амнистии, чтобы сообщить, что просивший убежища человек был насильно возвращено утром того дня. Глава управления Аэрофлота подтвердил, что все находившиеся в транзитной зоне лица были депортированы 31 мая. Однако, когда служащих из ФМС попросили подтвердить это, они сказали, что просящее убежища лицо не могло быть возвращено без письменной инструкции изданной ФМС. В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, ФМС не приняло решения об отказе в убежище до 3-го июня, не смотря на то, что просящее убежища лицо уже было насильно депортировано. Международная Амнистия выражает опасение, что просящее убежища лицо могло быть депортировано по инициативе авиакомпании, перед тем как ФМС приняло решение относительно его просьбы. Международной Амнистии не известно о каких-либо мерах со стороны Российского правительства по выяснению этого инцидента.

В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, Аэрофлот арендовал некоторое число комнат в гостинице аэропорта Шереметьево-2 специально для размещения пассажиров без документов во время их пребывания перед депортацией. Комнаты оснащаются железными дверями, замками и оконными решетками. По всей видимости решение принять такие меры было принято после того как либериец застрывший в транзитной зоне выпрыгнул из окна

покончив жизнь самоубийством в ноябре 1996 года.³³ Не ясно сможет ли УВКБ получить доступ к этому месту заключения, и будут ли содержащиеся там люди иметь возможность представить прошение об убежище. На самом деле, представляется, что это место заключения будет действовать по неформальному соглашению между аэрофлотом и пограничниками, и что даже работники ПИК указали, что они еще не знают будут ли они сами иметь допуск. Международная Амнистия серьезно озабочена, что функционирование этого места заключения может привести к тому, что лица просящие убежища будут задерживаться без предоставления им возможности подать прошение об убежище, и в последствии будут депортированы. Она призывает Российское правительство прояснить статус этого места заключения и обеспечить, чтобы его функционирование соответствовало международным стандартам, включая стандарты по содержанию беженцев.³⁴

Международная Амнистия напоминает правительству Российской Федерации, что оно имеет четкое обязательство обеспечить, чтобы всем лицам обращающимся с просьбой об убежище, то ли при въезде в страну или внутри территории, был предоставлен доступ к справедливым и удовлетворительным процедурам рассмотрения прошений о предоставлении статуса беженцев и их защите от *refoulement*. Международная Амнистия призывает Российское правительство принять немедленные шаги для обеспечения того, чтобы всем просящим убежища лицам был предоставлен немедленный доступ к процедуре предоставления убежища и чтобы они были защищены от возврата в их страны.

К тому же, сообщалось, что лица просящие убежища страдают от грубого обращения и физических злоупотреблений, попав в руки Российских служб безопасности в транзитной зоне. 21 мая 1996 года просящий убежища нигериец, по сообщениям, подвергся нападению в туалете тремя людьми в форменной одежде, которые выставляли себя за “милиционеров”. Другие случаи также были независимо

³³ Из информации имеющейся у Международной Амнистии не ясно просил ли этот либериец убежища, хотя Международная Амнистия озабочена тем, что, принимая во внимание серьезную ситуацию с правами человека в Либерии, это могло быть именно так.

³⁴ Это включило бы в себя Заключение Исполнительного Комитета УВКБ 44(XXXVI), Свод принципов ООН о защите всех лиц находящихся под любой формой задержания или заключения, и МПГПП.

засвидетельствованы. В начале мая 1996 года анголец, по сообщениям, был избит до потери сознания “служителями безопасности” в транзитной зоне: свидетель проходивший через транзитную зону описал следующую сцену:

“Двое из службы безопасности тащили его по полу за руки и приостановились недалеко от нас. Один из служителей безопасности держал его за обе руки, пока другой бил ангольца по голове своими ботинками, как будто он бил мяч, и я уверен, что они должно быть переломали ему шею. Они затем затащили его в туалет и зверски били его по голове и в грудь в течение около 5-10 минут.”

Контакт со страной происхождения.

Международная Амнистия серьезно озабочена сообщениями, что Российские официальные лица иногда связывались с властями в странах происхождения лиц просящих убежища и предоставляли этим властям информацию по отдельным случаям убежища. Является очевидным тот факт, что это поставит лиц просящих убежища под еще больший риск если впоследствии их вернут в страну их происхождения. Например, иранец просящий убежища в возрасте 29 лет был арестован 6 марта 1996 года в то время как он пытался пересечь Российско - Финляндскую границу по фальшивым документам, и был задержан Городским Управлением внутренних дел (ГУВД) в Санкт-Петербурге. В разговоре с Международной Амнистией в апреле 1996 года, представитель ОВИРа подтвердил, что Российские власти связались с Иранским посольством 29 марта 1996 года чтобы устроить его высылку. В соответствии с информацией имеющейся у Международной Амнистии, этот человек попросил убежища, но впоследствии взял назад свое прошение, после того как посол Ирана в России позвонил ему в тюрьму и заверил его, что у него нет оснований опасаться за свою безопасность в Иране. Он отправился обратно в Иран 30 мая 1996 года, и по прибытию в Тегеран был арестован, и как сообщается, был задержан на два дня, после чего был освобожден до дальнейшего выяснения. Никакой другой информации о нем не известно.

Международная Амнистия противостояла *refoulement* Элгужда Месхиа, политического оппонента теперешнего правительства в Грузии, который просил убежища в России. Он был задержан 25 декабря 1995 года в Москве, на основании разрешения на его арест, выданного прокурором города Цаленджика в Грузии и был насильно

возвращен в Грузию 19 марта 1996 года. В то время, как Международная Амнистия не противостоит праву государств выдавать известных или подозреваемых преступников, она была озабочена, что Элгуджда Месхиа мог бы стать жертвой пыток или жестокого обращения в Грузии³⁵. Элгуджда Месхиа подал прошение о политическом убежище Российским властям день за того как он был насильно возвращен. Представитель ФМС прокомментировал это тем, что они не получили этого прошения до того, как принудительное возвращение было произведено, а также что Генеральный Прокурор не санкционировал насильное возвращение. Это еще раз указывает на тревожащую нехватку сотрудничества между различными министерствами и административными отделами ответственными за вопросы связанные с убежищем и насильственным возвращением. Наоборот, по всей видимости существуют связи и договоренности между правоохранными органами и сотрудничество на прямом уровне между сотрудником милиции из одной страны СНГ с сотрудником милиции в другой, что привело к нарушениям прав тех, кто были принудительно возвращены в страны их происхождения³⁶.

В момент написания этого доклада, Альберт Мусин, журналист и наблюдатель развития ситуации с правами человека в Средней Азии находясь в политической ссылке в России, по сообщениям, подвергся риску надвигающейся принудительной репатриации в Узбекистан, где к нему предъявляется, как сообщается, политически мотивированное обвинение. Альберт Мусин был арестован 21 февраля 1997 года Московской милицией на рынке в пригороде Москвы, за неимение соответствующей регистрации в Москве. Его забрали в отделение милиции в районе Теплый Стан. Там было установлено, что Альберт Мусин был затребован властями Узбекистана, где криминальные

³⁵Россия является участницей Модели Договора о Выдаче Преступников, принятого без голосования 14 декабря 1990 года резолюцией 45/116 Генеральной Ассамблеи ООН, которая предусматривает что “если лицо о чьей выдаче было запрошено стало или стало бы предметом пыток или жестокого, бесчеловечного или унижительного обращения или наказания или если это лицо не получило или не получило бы минимальных гарантий в уголовной процедуре в стране запросившей о его выдаче, как указывается в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, тогда это лицо не может быть выдано”.

³⁶ См например случай с Кхошали Гараев и Мухаметкули Аймурадов, которые были насильно возвращены из Узбекистана в Туркменистан, как сообщается Международной Амнистией в Туркменистане: “*Меры убеждения*” (Индекс МА: EUR 61/03/96), март 1996 г.

обвинения были предъявлены против него в марте 1996 года за “нелегальный сбор, разглашение и использование информации” (статья 191 Узбекистанского Уголовного Кодекса). Сообщения прессы о его аресте приводили заявления Московской милиции о том, что решение о выдаче Альберт Мусин было бы принято в офисе Генерального Прокурора Российской Федерации.

Альберт Мусин покинул Узбекистан в 1993 году, чтобы избежать преследований за свою деятельность в политической оппозиции. Выросший в Узбекистане он сейчас имеет гражданство Казахстана. Он подал прошение о предоставлении ему статуса беженца в России в 1993 году, и получил ответ от Федеральной миграционной службы от 21 июля 1993 года, в котором говорилось, что ему необходимо было предоставить конкретные доказательства его преследования для того чтобы получить статус беженца, и что в любом случае он не мог бы быть зарегистрирован в Москве из-за местных законодательных ограничений. Международная Амнистия озабочена тем, что если Альберт Мусин был бы выдан Узбекистану и заключен в тюрьму по этому обвинению, то он мог бы стать узником совести. Во время написания, Международная Амнистия обращалась с призывом к Российским властям о предотвращении выдачи Альберт Мусин и предоставлении ему полной правовой защиты как беженцу преследуемому за политические убеждения страной его происхождения.

Само собой разумеется, что любой вид информации относительно отдельных случаев беженцев не должен сообщаться в какой бы то ни было форме властям страны происхождения. Российское правительство обязано обеспечить, чтобы все соответствующие официальные лица не только служащие из Миграционной службы, получили бы должную подготовку в опознании людей заявляющих о страхе возвращаться в свою страну, и недвусмысленные указания по обращению с такими случаями, включая немедленную передачу дела в орган ответственный за определение статуса беженца.

ГЛАВА 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И АПЕЛЛЯЦИИ В СУДЕБНЫЕ ИНСТАНЦИИ

Нарушения прав лиц просящих убежища, детально изложенные выше, будут продолжаться до тех пор, пока не будут разработаны и

применены определенные меры по ограничению масштаба злоупотреблений.

В небольшом числе случаев просящие убежища лица из-за пределов СНГ или Прибалтики в судебном порядке оспорили отказ властей признать их в качестве беженцев. Эффективность такого порядка действий, однако, предполагает, что просящее убежища лицо смогло подать прошение об убежище и что оно получило письменный отказ от властей. Как объяснено выше, только небольшое число просящих убежища лиц из-за пределов СНГ или Прибалтики добились этого в России.

В октябре 1995 года Городской суд Санкт-Петербурга заслушал 14 апелляций против решений Миграционной службы города Санкт-Петербурга отказать в прошениях о предоставлении статуса беженца. Рассматривавшаяся апелляция была подана просящим убежища афганцем чье прошение было изначально отвергнуто по статье 1 Российского Закона о беженцах. После четырех дней представления свидетельств, в течение которых, просящее убежища лицо сообщило, что оно было членом Народно-Демократической партии Афганистана (НДПА)³⁷ и что он имел высокий пост в Афганском министерстве безопасности и сотрудничал с Советским Комитетом государственной безопасности (КГБ), соглашение было предложено по которому просящее убежища лица взяло бы обратно свою жалобу против Миграционной службы, а его дело было бы направлено на пересмотр. Остальные 14 дел были также направлены на пересмотр. На январь 1997 года никакого решения все еще не было принято по этим делам.

Во время слушаний, просящему убежища лицу был задан вопрос почему он не попросил политического убежища по Президентскому указу об убежище, хотя никаких процессуальных инструкций для подачи прошения об убежище по этому Указу не существовало на момент судебных слушаний. Другим заданным вопросом во время слушаний был вопрос о том, почему просящее убежища лицо не попросило убежища через Российскую миграционную службу сразу по прибытии, однако зарегистрировалось в УВКБ. Это еще раз указывает на заколдованный круг, в котором находятся лица просящие убежища, не в состоянии получить доступ к процедуре рассмотрения по прибытию, и позднее оставленные под огнем обвинений в том, что они на самом деле не ищут убежища.

³⁷НДПА была правящей коммунистической партией до отставки Бабрака Кармала с поста президента в 1986 году. После чего она была переименована во время президента Наджибулы в партию *Уатан* (родина).

В другом случае, Алам, просящий убежища афганец, апеллировал против решения Миграционной службы Краснодарского края 4 февраля 1995 года отказать в признании его как беженца. 18 апреля 1996 года Народный суд Первомайского района постановил, что решение Миграционной службы было несправедливым и отменил его. Против этого решения в свою очередь апеллировала Миграционная служба Краснодарского края, на основании того, что поскольку Алам не имел высокого поста в правительстве во время режима Наджибулы, и что, в соответствии с информацией имевшейся у службы, ни бывшие военные офицеры ни члены НДПА не подвергались преследованиям в Афганистане, он не мог бы быть подвергнут преследованию. Алам представил в виде контраргумента тот факт, что будучи членом НДПА с 1974 года и имея высокий военный чин он находился под прямой угрозой преследований. 27 июня 1996 года, Коллегия по гражданским делам Краснодарского городского суда отменило решение Первомайского районного суда и вернуло дело в тот суд на основании того, что просящее убежище лицо на пути следования пересекло Узбекистан и что этот факт не был должным образом изучен. В июле 1996 года Алам подал апелляцию Председателю Краснодарского городского суда в поиске пересмотра решения Коллегии городского суда. На момент написания, никакого решения не было принято по этому делу.

В деле этнического грузина, г-на Какулия, чье дело было упомянуто выше (см. стр.12), решение ставшее результатом его успешной апелляции в Палату по гражданским вопросам Верховного Суда, не было исполнено Краснодарской миграционной службой, насколько известно Международной Амнистии.

Можно, следовательно, прийти к выводу, что несмотря на то, что апелляции в судебном порядке против решений ФМС могут быть эффективны в отмене отказа в статусе беженца на прошение лица просящего об убежище, ситуация все еще остается проблематичной в том, что решения суда не всегда соблюдаются местными властями.

ГЛАВА 6. ПРОЕКТ ЗАКОНА О БЕЖЕНЦАХ - ДАЛЬНЕЙШЕЕ УСУГУБЛЕНИЕ

Российское правительство обсуждает в данный момент введение нового Закона о беженцах, который заменил бы закон 1993 года. Международная Амнистия приветствует желание правительства признать важность вопроса защиты беженцев и изучить новые стандарты.

Тем не менее, Международная Амнистия получила проект закона³⁸ обсуждающийся в данный момент и имеет серьезную озабоченность относительно некоторого числа содержащегося в нем положений. Международная Амнистия опасается, что его введение в его настоящем виде приведет скорее к ухудшению стандартов защиты беженцев, чем к их улучшению. Организация считает, что для того, чтобы Российская Федерация выполнила свои международные обязательства, необходимо всеобъемлющее пересмотр проекта закона, принимая в расчет международные стандарты и в особенности основополагающие стандарты изложенные в Приложении 1 этого доклада.

В проекте закона, лица просящие убежища, законно проживающие в Российской Федерации, должны предоставить свои прошения в Миграционную службу по месту их нахождения. Лица просящие убежища на границе, однако, должны представить свои прошения в “органы иммиграционного контроля” или, в их отсутствие, пограничникам. Если просящее убежища лицо уже нелегально въехало в страну, оно должно предстать перед пограничниками или “органом внутренних дел” в течении 24 часов с момента пересечения границы (статья 4.1).

Сходно с положениями действующего закона, Проект Закона указывает в статье 4.3 что “предварительное интервью” должно быть проведено перед регистрацией прошения об убежище. Причины, которые могут послужить основанием для отказа, изложены в статье 5, хотя не ясно всем ли просящим убежища лицам, подпадающим под эту статью, будет отказано, или соответствующий служащий может действовать по своему усмотрению. Те просящие убежища лица, которые уже находятся на Российской территории и на чьи прошения был дан отказ на стадии предварительного интервью должны быть высланы в течение месяца; однако лица просящие убежища на границе должны быть высланы без промедления (статья 5.3.1)³⁹. Закон

³⁸В неофициальном переводе на английский язык, полученном из источника который пожелал остаться неизвестным.

³⁹Одним позитивным изменением в проекте закона является то, что *non refoulement* гарантируется зарегистрировавшим свои прошения об убежище лицам в статье 9.1, которая указывает, что любое “лицо просящее о предоставлении статуса беженца... не может быть возвращено против его желания на территорию страны гражданином которой он является”.

предусматривает в статье 10.2, что все решения или действия федерального или местного правительств “можно обжаловать в вышестоящий орган или суд”.

Международная Амнистия приветствует прояснение оснований, на которых решение, относительно регистрации прошения, должно полагаться. Однако, организация опасается, что будучи далекой от предусмотрения адекватного пересмотра существа прошения, статья 5 проекта закона только разъясняет, что не будет рассмотрения существа просьбы.

Статья перечисляет как причину для отказа в регистрации прошения то, что “лицо прибыло из другой страны, где оно имело возможность получить статус беженца”. Международная Амнистия серьезно озабочена тем, что это положение может привести к тому, что лица просящие убежища и пересекшие транзитом другие страны на их пути в Россию будут ускорено высылаться в эти страны без каких-либо специальных заверений в том, что им будет предоставлена защита от *refoulement*. Достаточно хорошо было документировано Международной Амнистией, также как и другими неправительственными организациями и УВКБ, то, что такая политика “безопасных третьих стран” зачастую приводит к тому, что люди находящиеся под риском серьезных нарушений прав человека становятся предметом “цепочного *refoulement*” включая конечный *refoulement* в страну их происхождения. Международная Амнистия призывает Россию не осваивать такую практику, и указывает в этом отношении на Заключение Исполнительного комитета УВКБ 15 (XXX), в которых указывается что “внимание должно быть обращено на концепцию, по которой просящее убежища лицо не должно быть отказано в убежище на одном только основании, что убежище могло быть предоставлено другим государством.”

В дополнение к этому, просящим убежища лицам, которые “злоупотребляют своим правом просить о предоставлении статуса беженца” может быть отказано в их просьбе на предварительной стадии. Это положение неправильно сформулировано и неопределенно. Международная Амнистия признает, что представляется подходящим действовать в быстром порядке с прошениями об убежище, которые ясно обманчивы и не подпадают под критерии изложенные в Конвенции по беженцам. Однако, организация считает, что такой быстрый порядок должен позволять только тому, чтобы апелляция против негативного решения была упрощена. Международная Амнистия указывает на

Заключения Исполнительного комитета УВКБ 30 (XXXIV), в которых указывается на то, что даже в таких случаях “не имевшему успеха просителю должен быть предоставлена возможность на пересмотр негативного решения перед отказом на границе или принудительной высылки с территории”.

В любом случае международные стандарты требуют того, чтобы решения относительно соответствия отправки отдельного лица просящего убежища обратно в страну, через которую оно проезжало, или рассмотрение “злоупотребительного” характера отдельного прошения, должно предприниматься полностью квалифицированными работниками органов ответственных за определение статуса беженца, а не пограничниками как предусмотрено Проектом Закона. Необходимо обратить внимание на то, что хотя закон предусматривает право на апелляцию против решения, в случае когда просящее убежища лицо находится на границе, любая апелляция была бы чисто академичной поскольку такое лицо было бы выслано без промедления. Международная Амнистия серьезно озабочена тем, что если Проект Закона был бы приведен в действие в таком виде как сейчас, то люди находящиеся под угрозой серьезных нарушений прав человека ускоренной процедурой получали бы отказы на границе со стороны пограничников и подвергались бы *refoulement*.

В дополнение к этому, Международная Амнистия озабочена статьей 5.1.9, которая излагает в виде причины для отказа случаи когда просящее убежища лицо “отказывается предоставить информацию о себе и/или об обстоятельствах своего приезда в [Россию] или если оно предоставляет явно неправильную информацию”. Тогда как, настойчиво упорный отказ предоставить соответствующую информацию может бросить серьезные сомнения на правдоподобность просящего убежища лица, Международная Амнистия озабочена, что чрезмерно строгое применение этого положения может привести к тому, что люди находящиеся под угрозой нарушений прав человека были бы лишены права на рассмотрение их прошений и депортированы. Необходимо отметить, что беженцы находятся в особенно уязвимой ситуации и некоторые страдают от нанесенных происшедшим травм. В справочнике УВКБ по процедурам и критериям определения статуса беженца замечается: “лицо которое из-за своих переживаний, находилось в страхе перед властями своей страны может все еще находиться под страхом перед любыми властями. Оно поэтому может опасаться свободно говорить и предоставить полное и точное изложение своего случая. ... Неправильные заявления

с их стороны не являются причиной для отказа в статусе беженца и обязанностью лица занимающегося рассмотрением является изучение таких заявлений в свете всех обстоятельств такого случая.”

В заключении, Международная Амнистия выражает свою озабоченность 24 часовым ограничением срока для просящих убежища лиц, нелегально въехавших в страну, в течение которого они могут подать свое прошение об убежище.⁴⁰ Международная Амнистия считает, что любое ограничение сроков времени по подаче прошений об убежище не имеют оправдания и должны быть устранены. В этом отношении Международная Амнистия указывает на Заключение Исполнительного комитета УВКБ 15 (XXX), в которых указывается: “В то время как просящие убежища лица могут быть обязаны подать свои прошения об убежище в течение определенного срока времени, невыполнение этого требования или других формальностей, не должно привести к исключению прошения об убежище от рассмотрения”.

Многие из введенных ограничений представляются соперничающими с самой ограничительной практикой различных Европейских государств. Международная Амнистия еще раз обращает внимание Российских властей на минимальные процедурные гарантии в Приложении 1 этого документа и рекомендует немедленную инкорпорацию всех этих рекомендаций в Российский Закон. Однако, любое законодательство должно рассматриваться в свете государственной практики и, как показывает этот документ, даже те права, которые гарантируются Российским Законом просящим убежища лицам, систематически нарушаются.

⁴⁰Существует исключение в сроках времени в случае обстоятельств непреодолимой силы (форс-мажор) в статье 10.1.3.

РЕКОМЕНДАЦИИ

Международная Амнистия призывает Российское Правительство немедленно выполнить рекомендации детально изложенные в Приложении 1, *Основополагающие стандарты по защите беженцев*, также как и рекомендации приведенные внизу:

Рекомендации Российскому Правительству

1. Российское Правительство должно добросовестно придерживаться международно-признанного принципа *non-refoulement*, включая *non-refoulement* на границе, и должно принять шаги к обеспечению того, чтобы никакое лицо не было возвращено туда, где оно было бы под риском серьезных нарушений прав человека.
2. Российское Правительство должно принять немедленные и конкретные шаги по установлению справедливой и удовлетворительной процедуры определения беженцев. В установлении такой процедуры, правительство должно следовать минимальных положений по процедуре изложенных в Приложении 1.
3. Российское Правительство должно предпринять немедленные меры для обеспечения того, чтобы всем просящим убежища лицам находящимся в аэропорту Шереметьево-2, также как и других местах въезда в Российскую Федерацию, предоставлялся доступ к процедуре предоставления убежища. Лицам просящим убежища должна быть предоставлена полная информация об их правах, на понятном для них языке, и в особенности им должно быть сообщено об их праве на связь с УВКБ. Правительство должно также обеспечить, чтобы УВКБ имело свободный и беспрепятственный доступ в транзитную зону аэропорта, также как и в любое место содержания пассажиров не имеющих при себе документов.
4. Российское Правительство должно издать четкие и недвусмысленные инструкции всем соответствующим служащим (включая пограничников, региональных миграционных чиновников, работников органов правопорядка и других служащих, постоянно имеющих дело с иностранными гражданами) о правах просящих убежища лиц и об их долге передавать всех просящих убежища лиц в соответствующий орган занимающийся рассмотрением прошений об убежище. Они в особенности должны быть проинструктированы о

недопустимости передачи какой-либо информации относительно таких прошений официальным лицам из страны происхождения просящего убежища лица.

5. Российское правительство должно обеспечить, чтобы все те кто обращаются за защитой могли бы формально зарегистрировать свои прошения. Они должны получить настоящие официальные документы удостоверяющие их в качестве лиц просящих убежища и защищающих их от *refoulement*.

6. Федеральное правительство имеет своей обязанностью обеспечить, чтобы местное и региональное законодательство и практика соответствовали бы международным стандартам и обязательствам вытекающим из договоров, которые правительство приняло на себя. В этом отношении Российское правительство должно обеспечить, чтобы все местное законодательство препятствующее доступу к процедуре предоставления убежища было отменено, и чтобы конкретные и практические меры были бы предприняты для обеспечения соответствия местного уровня с федеральным законодательством в отношении беженцев, включая обучение местных официальных лиц проводимое УВКБ.

7. Российское правительство должно принять немедленные шаги по обеспечению того, чтобы грубое обращение, избиения, преследования, арест и произвольное заключение просящих убежища лиц милицией прекратились. Специальные и четкие инструкции относительно обращения с просящими убежища лицами и уважение регистрационных документов УВКБ должны быть изданы всем правоохранительным работникам. Те, кто не выполняют этих инструкций должны предстать перед соответствующим дисциплинарным разбирательством и/или наказанием.

8. Российское правительство должно обеспечить, чтобы любой нововведенный закон касающийся беженцев соответствовал бы международным стандартам по защите беженцев. В особенности, Проект Закона обсуждающийся в данный момент должен быть полностью пересмотрен с целью инкорпорации основополагающих стандартов изложенных в Приложении 1 этого доклада.

Рекомендации Международному сообществу

9. Государства должны воздерживаться от возвращения просящих убежища лиц в Российскую Федерацию на основании того, что она является “безопасной третьей страной” до тех пор, пока всем просящим убежища лицам не будет предоставлена возможность рассмотрения их прошения о статусе беженца в справедливой и удовлетворительной процедуре.

10. Международное сообщество должно напомнить Российскому Правительству о его ответственности по отношению к беженцам и его обязательствам по международному праву в отношении беженцев и правам человека.

Приложение 1

МЕЖДУНАРОДНАЯ АМНИСТИЯ

Основополагающие стандарты по защите беженцев⁴¹

Международная Амнистия призывает все правительства соблюдать определенные основные принципы в их процедуре предоставления убежища. Эти принципы необходимы для оказания помощи по предотвращению принудительного возвращения просящих убежища лиц находящихся под угрозой нарушений прав человека. Эти принципы основаны на международных стандартах, тех которые изложены в Международном пакте о гражданских и политических правах, в соответствующих Выводах принятых межправительственным Исполнительным комитетом программы Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), и в Рекомендации R(81)16 Комитета Министров Совета Европы занимающимся гармонизацией национальных процедур касающихся убежища. Они включают особые практические меры, которые необходимы для эффективного применения международных стандартов. Они включают:

1	Основополагающий принцип <i>non-refoulement</i> требует того, чтобы национальные процедуры предоставления убежища были бы адекватными для эффективного опознания всех тех, кто нуждается в защите.
2	Все просящие убежища лица независимо от того, каким образом они попали под юрисдикцию определенного государства, должны быть направлены в орган ответственный за принятие решений по прошениям об убежище.
3	Орган ответственный за принятие решений по прошениям об убежище должен быть независимым и имеющим специальные полномочия, чьей единой и исключительной ответственностью является определение и принятие решений по просьбам об убежище.

⁴¹За дополнительной информацией см. Документ политики Международной Амнистии “Основополагающие стандарты по защите бежанцев” (Индекс МА: POL 33/03/93).

4	Лица ответственные за принятие решений этого независимого органа должны быть компетентными в международном праве в области беженцев и прав человека. Их статус и пребывание на должности должны обеспечить наилучшую возможную гарантию их компетентности, беспристрастности и независимости.
5	Лица ответственные за принятие решений этого независимого органа должны быть обеспечены обслуживанием отдела документации чьей задачей должен быть беспристрастный сбор информации и предоставление им объективной и независимой информации по ситуации с правами человека в странах происхождения просящих убежища лиц или любой страны, в которую они могут быть отправлены.
6	Все просящие убежища лица, на всех стадиях процедуры рассмотрения, должны обладать правом на юрисконсульта и переводчиков, и иметь право связаться и получить доступ к УВКБ.
7	Прошения о предоставлении убежища должны быть изучены на начальной стадии при личном присутствии просящих убежища лиц перед ответственными за принятие решений работниками независимого органа ответственного за принятие решений по прошениям об убежище, который тщательно рассматривал бы все обстоятельства каждого дела.
8	Все просящие убежища лица должны получить письменное объяснение причин если их прошение об убежище отклонено, и должны иметь право на апелляцию против негативного решения. Апелляция должна обычно иметь юридическую природу и должна во всех случаях иметь временно приостанавливающее действие на высылку.
9	Специальные обстоятельства могут предписывать исключительное обращение с прошениями об убежище или группой прошений от лиц в сходной ситуации. (Эти обстоятельства могут включать, например, определение, что прошение об убежище “явно необоснованно” в том отношении, что оно явно обманчиво или никоим образом не относится к критериям по предоставлению статуса беженца изложенных в статье 1А Женевской Конвенции 1951 года или к критериям определяющим другие категории лиц которые защищены от насильного возвращения.) Такое исключительное обращение позволило бы только тому, чтобы апелляция против решения на первой инстанции была ускорена, однако такая ускоренная апелляция все же во всех случаях должна иметь приостанавливающее действие на высылку.

В дополнение к этим существенным принципам определенные практические меры необходимы в качестве обеспечения того, чтобы принципы полностью соблюдались на практике. Среди средств, которые Международная Амнистия считает существенными находятся следующие:

◆	Пограничные служащие должны быть должным образом обучены определять и направлять в независимый орган любое лицо, которое было бы под риском в случае возвращения.
---	---

◆	Все просящие убежища лица должны получить, на языке, который они полностью понимают, необходимые объяснения относительно процедуры, которой необходимо следовать, а также полную информацию об их процессуальных правах.
◆	Всем просящим убежища лицам должен быть дан доступ к соответствующим неправительственным организациям, которые предоставляют совет и помощь просящим убежища лицам.
◆	Все официальные лица занимающиеся опросом или проведением интервью с просящими убежища лицами и принимающие решения по их прошениям должны быть проинструктированы и обучены следовать указаниям по процедуре изложенные в §195-§219 <i>Справочника УВКБ по Процедурам и критериям определения статуса беженца</i> . Все такие официальные лица, включая пограничных чиновников, должны принимать во внимание особенную ситуацию просящих убежища лиц, которые могут иметь языковые или другого рода трудности в выражении или представлении прошения об убежище, которым возможно пришлось бежать без личных документов, и чей пройденный опыт возможно привил у них чувство страха перед властями, страх свободно говорить и затруднения в предоставлении полного и точного изложения своего случая.

Международная Амнистия призывает к тому, чтобы эти принципы и гарантии использовались как основа для развития международного соглашения по минимальным процедурным стандартам обращения с просьбами об убежище. Если такое соглашение достигнуто, комитет экспертов должен быть установлен для наблюдения за его соблюдением, и УВКБ должен быть представленным на этом комитете; кроме этого, государства должны быть обязаны предоставлять регулярные отчеты в этот комитет в отношении их национальных процедур предоставления убежища.

Жилищный центр для лиц просящих убежища в Москве

Приложение 2

СОКРАЩЕНИЯ:

УВКБ:	Верховный Комиссар ООН по беженцам
МПГПП:	Международный пакт о гражданских и политических правах
СНГ:	Содружество независимых государств; включает Армению, Азербайджан, Беларусь, Грузию, Казахстан, Киргизстан, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Украину, Узбекистан.
ФМС:	Федеральная миграционная служба
ММС:	Московская миграционная служба
ОВИР:	Отдел виз и регистраций
ДИК:	Департамент иммиграционного контроля
МВД:	Министерство внутренних дел
ГУВД:	Городское управление внутренних дел
ОМОН:	Отдел милиции особого назначения
ПИК:	Пункт иммиграционного контроля

