

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Об обеспечении прав иностранных граждан в ходе процедур экстрадиции, депортации, выдворения и получения убежища в Российской Федерации»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, обсудив на своем специальном заседании 4 февраля 2014 г. доклады представителей ФМС России, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Генпрокуратуры России, Пограничной службы ФСБ России, МВД России, а также правозащитных организаций и экспертов, констатирует следующее.

1. В сфере экстрадиции:

1.1. Игнорирование в экстрадиционных делах ст. 10 Федерального закона «О беженцах», разъяснений в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ и выводов ЕСПЧ

Проведенное членами Совета исследование практики принятия Генеральной прокуратурой РФ решений по запросам иностранных государств о выдаче лиц для уголовного преследования и рассмотрения судами жалоб на них после вынесения Пленумом Верховного Суда РФ постановлений от 14.06.2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» и от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» показывает, что в подавляющем большинстве случаев указания Пленума игнорируются.

В частности:

а) Генпрокуратура РФ продолжает выносить решения о выдаче искателей убежища до принятия окончательных решений по их ходатайствам о признании беженцами, а суды подтверждают такие решения. Так, начиная с лета 2012 г., принцип невысылки искателей убежища был нарушен

Генеральной прокуратурой РФ не менее 15 раз¹. Большинство этих решений были признаны судами законными и обоснованными, в т.ч. Верховным Судом РФ. За тот же период имеются сведения только о 5 делах², где принцип невысылки искателей убежища был учтен при отмене постановлений о выдаче в судебном порядке, причем, 2 из этих 5 судебных решений еще не вступили в законную силу;

б) пятеро заявителей (двое из указанных в п. «а») и трое, постановления о выдаче которых были вынесены до принятия постановления Пленума, но оставлены в силе судами уже после него) были фактически переданы запрашивающим государствам до принятия окончательных решений по их ходатайствам о признании беженцами, т.е. в период времени, когда на них распространялась защита от высылки, гарантированная ст. 10 Федерального закона «О беженцах»;

в) не менее чем в 19 делах, рассмотренных после принятия постановлений Пленума судами первой и второй инстанций (включая те из них, где экстрадиция подменялась административным выдворением), были проигнорированы указания Пленума о необходимости учитывать относимые материалы ООН, Совета Европы и решения ЕСПЧ при оценке риска применения к заявителям запрещенного обращения в стране назначения. При этом, вступивших в силу судебных решений, в которых такие материалы были учтены, известно³ всего четыре⁴.

1.2. Похищения и незаконный вывоз из России лиц, разыскиваемых иностранными государствами

Менее чем за 2,5 года (начиная с августа 2011 г.) на территории РФ были похищены и незаконно вывезены в Узбекистан и Таджикистан 10 заявителей ЕСПЧ, защищенных Судом от принудительной высылки⁵. ЕСПЧ вынес решения по 6 таким делам⁶, 3 из них уже вступили в силу⁷. Причем, если в деле Зохидова Правительство РФ признало, что заявитель был депортирован,

¹ В делах С.С.Аликеева, А.А.Шакурова, И.М.Салахиidinова, У.М.Мамадалиева, И.М.Мамажонова, Г.Х.Салиева, Б.Т.Мамашева, М.М.Кадиржанова, А.М.Хамракулова, Б.Т.Тургунова, М.А.Таджибаева, В.В.Алиева, Н.М.Абдуллаева, Ж.С.Эшонкулова, К.К.Азимова.

² В делах М.А.Нематова, И.М.Салахиidinова, В.В.Алиева, М.А.Таджибаева и К.К.Азимова.

³ По сведениям Института прав человека.

⁴ Дела в отношении И.М.Салахиidinова, М.А.Нематова, Н.М.Акбарова и В.В.Алиева.

⁵ Абдулхаков, Козиев, Зохидов, Савриддин и Низомхон Джураевы, Латипов, Эрмаков, Касымахунов, Мамажонов и Исмон Азимов.

⁶ По жалобам Абдулхакова, Зохидова, Савриддина и Низомхона Джураевых, Эрмакова и Касымахунова.

⁷ «Абдулхаков против России» (постановление от 02.10.2012 г.), «Зохидов против России» (постановление от 05.02.2013 г.) и «Савриддин Джураев против России» (постановление от 25.04.2013 г.).

то в остальных случаях оно категорически отрицает причастность своих должностных лиц к исчезновению заявителей в России и их незаконному принудительному перемещению в Таджикистан. Тем не менее, во всех шести постановлениях ЕСПЧ установил, что это перемещение было осуществлено с ведома властей Российской Федерации и при их пассивном либо активном участии. В постановлении по жалобе Савриддина Джураева Суд впервые в делах данной категории указал на необходимость принятия Россией мер общего характера, способных предотвратить подобные инциденты в будущем. Это постановление повлекло изменение формулировок в уведомлениях Суда о применении Правила 39 в последующих делах о выдаче/высылке: теперь властям России предписывается принимать меры к обеспечению безопасности заявителей после их освобождения и ежемесячно докладывать Суду об их местонахождении.

Описанная ситуация с повторяющимися в течение уже длительного времени похищениями заявителей ЕСПЧ является беспрецедентной. Так, одно из недавних похищений⁸ произошло буквально через неделю после заседания Комитета министров Совета Европы, на котором в очередной раз рассматривался вопрос об исчезновениях в России заявителей ЕСПЧ, впоследствии обнаруженных под стражей в Узбекистане и Таджикистане. Серьезность проблемы вызвала острую критику в адрес России со стороны Комитета министров СЕ, в т.ч. в связи с отсутствием результатов расследования подобных инцидентов, и, в первую очередь, по выявлению лиц, виновных в них. Однако, несмотря на весьма резкую резолюцию Комитета министров от 26 сентября 2013 г.⁹, уже 3 декабря произошло новое похищение¹⁰.

Стоит отметить, что похищениям подвергаются не только заявители ЕСПЧ. Так, с сентября 2010 г. по настоящее время были похищены еще, как минимум, шестеро выходцев из центрально-азиатских государств, двое из которых вывезены в Таджикистан¹¹ и четверо – в Узбекистан¹².

Таким образом, Совет вынужден констатировать, что незаконная передача Россией запрашивающим государствам лиц, в выдаче которых заинтересованы последние, происходит систематически.

⁸ Икромжон Мамажонов исчез 13 июня текущего года при освобождении из СИЗО в г. Оренбурге.

⁹ См. материалы 1179 заседания КМ СЕ.

¹⁰ Исмона Азимова выкрали прямо из помещения Центра временного размещения иностранных граждан ФМС России на глазах у дежурной сотрудницы.

¹¹ Шамсиддин Джураев – в сентябре 2011 г., и человек по имени Акром, похищенный в августе 2011 г. вместе с Абдулхаковым и Козиевым в августе 2011 г.

¹² Санжарбек Сатвалдиев - в сентябре 2010 г., братья Алишер и Жасурбек Фазиловы – в июле 2013 г. и Ботир Турсунов – в октябре 2013 г.

1.3. Незаконная практика подмены экстрадиции административным выдворением

Данная практика начала развиваться достаточно давно, однако в последние годы стала систематической¹³. В ряде случаев, когда предельный срок содержания под стражей требуемого к выдаче лица истекает до принятия Генеральной прокуратурой РФ решения по экстрадиционному запросу, либо когда предъявленные лицу обвинения не позволяют вынести постановление о его выдаче по формальным основаниям (например, в связи с истечением срока давности привлечения к уголовной ответственности или в связи с ненаказуемостью вменяемых деяний по законодательству Российской Федерации), Генеральная прокуратура РФ дает прокуратурам поручение освободить задержанного и одновременно проверить законность его пребывания на территории России, обязывая их при этом отчитаться о выполнении поручения в кратчайший срок. Нередко такие поручения сопровождаются прямым указанием о принятии мер к выдворению лица. В одном из дел (в отношении А.А. Каримова) телетайпограмма Генпрокуратуры РФ об освобождении и дальнейших действиях региональной прокуратуры содержала буквально следующее указание: «... *[при] отсутствии иных оснований решите вопрос дальнейшего содержания [под] стражей...».*

В результате немедленно после так называемого «освобождения» лицо привлекается к административной ответственности с назначением наказания в виде штрафа с последующим выдворением. При этом игнорируются требования КоАП РФ о возбуждении дела об административном правонарушении непосредственно после выявления правонарушения. В проанализированных членами Совета делах, несмотря на выявление правонарушения в первые же дни или даже часы после задержания человека по межгосударственному розыску, привлечение его к административной ответственности инициируется лишь спустя несколько месяцев. Кроме того, в таких делах нередко фальсифицируются обстоятельства задержания, т.к. человека фактически не освобождают, а этапируют из СИЗО в отдел полиции, который якобы и «выявляет» правонарушителя в непосредственной близости от своего помещения.

¹³ В том числе по сведениям Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Российской Федерации (п.п. 2, 3.2. рекомендаций к специальному заседанию СПЧ от 04.02.2014 г.).

Например, гражданин Узбекистана Рахимов Наби Наимович после отказа в выдаче Узбекистану и освобождении из СИЗО был задержан полицией по поручению прокуратуры под предлогом отсутствия регистрации во время нахождения в СИЗО и отконвоирован в ОВД. После этого на него был составлен рапорт, а судом вынесено постановление о выдворении. Другие примеры: Мураталиев Алтынбек Айлчиевич задержан по освобождении из СИЗО № 4, в суд не доставлен, хотя настаивал на доставлении в судебное заседание; Абдуллаев Расул Султанович, 1982 г.р., освобожден 29.11.13 г. из ИК-4 УФСИН по Липецкой области, сразу после освобождения был задержан и помещен в ЦСИГ, постановление о выдворении на руки не выдано.

По мнению Совета, выдворение лица, разыскиваемого властями страны его гражданской принадлежности, по своим последствиям для него идентично экстрадиции. Вместе с тем, административная процедура не предоставляет ему даже тех, пусть весьма несовершенных и недостаточных средств правовой защиты, которые предусмотрены в процедуре экстрадиции. Это свидетельствует о применении неправомерных методов для обеспечения передачи лица властям государства, экстрадиционный запрос которого не может быть удовлетворен по формальным основаниям.

Изложенная выше практика уже привела к росту количества обращений в ЕСПЧ. Так, с июля 2012 г. по декабрь 2013 г. в ЕСПЧ подано не менее 17 жалоб по делам, связанным с выдачей и высылкой¹⁴.

С учетом изложенных выше обстоятельств Совет считает возможным сделать следующие рекомендации по вопросам экстрадиции:

1. Совет просит Верховный Суд Российской Федерации обратить внимание на необходимость установить эффективный контроль за исполнением судами положений, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 г. № 11 «О практике рассмотрения судами вопросов, связанных с выдачей лиц для уголовного преследования или исполнения приговора, а также передачей лиц для отбывания наказания» и от 27.06.2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» при решении вопросов экстрадиции.

¹⁴ По делам Касымахунова, Каримова, Мамадалиева, Мамажонова, Исмаилова, О.Джалалобаева, Х.Джалалобаева, Низамова, Мухаммадходжаева, Эгамбердиева, Салиева, Кадиржанова, Мамашева, Рахимова, Халикова, Эшонкулова и Хамракулова)

Целесообразно дополнить п. 26 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14.06.2012 г. № 11 следующей фразой: «В случае обращения лица в компетентные органы с ходатайством о предоставлении статуса беженца, временного или политического убежища, решение о его выдаче не может быть вынесено до разрешения соответствующего ходатайства либо до окончания процедуры обжалования при наличии отказа в удовлетворении такого ходатайства».

2. Совет просит Генеральную прокуратуру Российской Федерации обратить внимание всех прокуроров на необходимость неукоснительно соблюдать принцип невысылки в отношении искателей убежища в соответствии с чч. 1 и 4 ст. 10 Федерального закона «О беженцах» и ч. 1 ст. 33 Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 г.; при проведении экстрадиционной проверки исследовать вопрос о риске применения к запрашиваемому лицу запрещенного обращения в запрашивающем государстве и отражать результаты оценки в принимаемых решениях.

Совет полагает целесообразным:

- разработать рекомендации о применении к искателям убежища, находящимся в розыске по поручениям государств их исхода, мер пресечения, не связанных с лишением свободы;

- осуществлять мониторинг положения экстрадированного лица и в договоре о его выдаче предусматривать возможность его обратного въезда в Российскую Федерацию при выявлении реальной угрозы его жизни;

- прекратить практику подмены экстрадиции административным выдворением.

3. Также Совет считает целесообразным участие специалистов Генпрокуратуры России, ФМС России и Пограничной службы ФСБ России в обучающих семинарах, организуемых УВКБ ООН, с целью надлежащего обеспечения прав лиц, ищущих убежище либо подлежащих экстрадиции, выдворению или депортации.

2. В сфере выдворения:

По мнению Совета, напряженность в миграционной политике значительно усугубляют поправки в ст.ст. 18.8 и 18.10. КоАП РФ, внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 207-ФЗ и устанавливающие безальтернативность выдворения лиц, нарушивших правила миграционного

учета, передвижения и порядка выбора места пребывания и жительства, неисполнении обязанности о подтверждении проживания.

В частности, для Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей теперь исключен единственный правовой способ разрешения дилеммы, возникающей при задержании по межгосударственному розыску иностранного гражданина, который находится на территории России с нарушением миграционного законодательства, а именно – наложение на него штрафа сразу после обнаружения факта административного правонарушения и дальнейшее ведение экстрадиционной проверки. В соответствии же с нынешней формулировкой ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ для указанных столичных регионов предусмотрено безальтернативное выдворение со штрафом. Аналогичная санкция введена за правонарушение, предусмотренное ч. 1.1 ст. 18.8 КоАП, для всех регионов Российской Федерации. Деформация санкции на территории четырех субъектов Российской Федерации влечёт разрушение единства правового пространства всей страны.

Более того, в условиях значительной сложности и изменчивости миграционного законодательства разобраться в нем оказывается сложно даже специалистам и правоприменителям, не говоря уже об иностранных гражданах. В результате страна теряет возможность более полного использования иностранной рабочей силы, т.к. выдворенным лицам на несколько лет запрещается въезд в Российскую Федерацию.

В итоге, теперь правоприменитель вынужден либо игнорировать факт административного правонарушения и производить экстрадиционную проверку, либо игнорировать межгосударственный розыск и выдворять задержанного, что является грубейшим нарушением прав последнего, т.к. лишает его средств правовой защиты, предусмотренных экстрадиционной процедурой. Нетрудно спрогнозировать, что это вызовет новую волну обращений в ЕСПЧ.

Совет полагает, что внесенные Федеральным законом от 23.07.2013 г. № 207-ФЗ изменения являются необоснованными, противоречат Концепции государственной миграционной политики и нуждаются в корректировке. Более целесообразно к лицам, совершившим незначительное нарушение режима пребывания, применять штраф, а не выдворение. Возможность выдворения необходимо сохранить как альтернативное дополнение штрафу, а при малозначительности правонарушения ограничиваться предупреждением.

Совет считает недопустимым закрытие въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам, совершившим два и более незначительных административных правонарушения в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности.

Согласно ст. 25.10 Федерального закона от 15.08.96 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства при наличии оснований, предусмотренных ст. 26 данного федерального закона может быть вынесено решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Одним из оснований отказа во въезде является неоднократное (два и более раза) в течение трех лет привлечение к административной ответственности; въезд в данном случае закрывается на три года со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности (п. 4 ст. 26 Федерального закона от 15.08.96 г. № 114-ФЗ в ред. от 23.07.2013 г. № 224-ФЗ).

По мнению Совета, установленная законом мера ответственности за совершение любых двух административных правонарушений независимо от их тяжести чрезмерна, поскольку запрещает въезд в Россию иностранным гражданам, совершившим даже два незначительных административных правонарушения за весьма длительный период (три года). Ярким примером такой нелепости стал запрет на въезд в Россию главного режиссера московского театра имени В. Маяковского Миндаугаса Карбаускиса.

С учетом изложенных соображений Совет рекомендует следующие меры в сфере выдворения:

1. Совет просит Верховный Суд Российской Федерации обобщить судебную практику по ст. 18.8 КоАП РФ; разъяснить судам необходимость исследования и оценки доводов лиц, привлекаемых к административной ответственности по данной статье, о риске подвергнуться запрещенному обращению в результате выдворения, о малозначительности нарушения (например, если срок нахождения превышен на несколько дней), о нарушении в силу крайней необходимости; учитывать при этом наличие уголовного преследования таких лиц в стране исхода, запрет на возвращение лиц в условия, чреватые применением к ним запрещенного обращения, и позицию ЕСПЧ по аналогичным делам.

2. Просить Государственную Думу ФС РФ рассмотреть вопрос о целесообразности внесения изменений в ч.ч. 1.1 и 3 ст. 18.8 и ч. 2 ст. 18.10 КоАП РФ в части назначения наказаний за соответствующие правонарушения в виде штрафа без административного выдворения.

Рассмотреть возможность внесения изменения в ст. 3.10. КоАП РФ и предусмотреть альтернативу выдворения лицам, совершившим незначительное административное правонарушение и желающим добровольно покинуть территорию Российской Федерации.

3. Просить ФМС России принять Правила внутреннего распорядка специальных учреждений содержания иностранных граждан, учитывающих правовых статус указанных лиц.

Постоянно вести разъяснительную работу по информированию трудовых мигрантов из числа иностранных граждан и их работодателей о действующих в России правилах въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, в т.ч. на информационных стендах в подразделениях ФМС России. Предусмотреть выдачу иностранным гражданам памятки об основных положениях миграционного законодательства и об ответственности за их нарушение, написанной на их родном языке и вручаемой при получении миграционной карты.

Учитывая, что Пограничная служба ФСБ России является лишь исполнителем решения о закрытии въезда, которое может быть принято 9 различными федеральными органами исполнительной власти, целесообразно создать объединенную информационную базу таких лиц с порядком конфиденциального доступа, аналогичном сайту gosuslugi.ru.

4. Просить МВД России ориентировать сотрудников полиции на необходимость осуществлять проверку документов у граждан (в т.ч. иностранных граждан) только по основаниям, предусмотренным ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О полиции», не допуская этнически обоснованных проверок документов и доставлений.

Не допускать задержания иностранных граждан, привлекаемых к ответственности за нарушение правил миграционного учета, без сотрудников ФМС России; прекратить подмену сотрудников ФМС России сотрудниками полиции.

Исключить из практики полиции такие типичные нарушения прав иностранных граждан, как:

- признание нарушением правил регистрации временное пребывание зарегистрированного иностранного гражданина не по месту регистрации;

- задержание и доставление за нахождение на улице без документов, удостоверяющих личность;

- выдворение граждан, близкие родственники которых, постоянно проживают на территории Российской Федерации;

- невыдача выдворяемым копий подлежащих обжалованию постановлений.

5. Совет просит общественные наблюдательные комиссии систематически посещать места содержания лиц, подлежащих выдворению.

3. В сфере предоставления убежища в Российской Федерации:

3.1. Механизмы нарушения конфиденциальности обращения за убежищем

Изучение членами Совета правоприменительной практики показало, что после обращения заявителя за убежищем территориальные органы ФМС в обязательном порядке запрашивают сведения о нем у органов МВД и ФСБ, которые не связаны обязанностью соблюдения конфиденциальности. В итоге, вскоре после подачи заявителями ходатайств о признании беженцами или заявлений о предоставлении временного убежища, власти стран их происхождения начинали оказывать давление на их родственников – т.е., сведения об обращении за убежищем попадали в страну исхода без ведома и согласия заявителя, что категорически запрещено международным гуманитарным правом.

При задержании искомателя убежища, разыскиваемого государством его исхода, органы внутренних дел направляют инициатору розыска уведомление с указанием реквизитов документа, удостоверяющего личность задержанного. При наличии у него свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем либо справки о рассмотрении заявления о предоставлении временного убежища, факт его обращения за убежищем в России становится известен властям страны исхода.

В случае рассмотрения экстрадиционных запросов иностранных государств в отношении искомателей убежища, миграционные органы направляют в органы прокуратуры не только уведомления о ходе процедуры определения статуса беженца или ВУ, но и мотивированные решения, принятые по таким обращениям. Затем – в случае обжалования заявителем постановления о выдаче, – эти решения направляются прокуратурой вместе с материалами экстрадиционной проверки в суд, который рассматривает дело в

открытом судебном заседании, что также создает условия для разглашения конфиденциальных сведений.

Более того, известен случай, когда Генеральный прокурор Таджикистана направил в ЕСПЧ обращение в связи с коммуникацией жалобы заявителя¹⁵, где среди прочего оспаривал доводы его ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации и выражал согласие с обоснованием органами ФМС России отказа в предоставлении этого статуса.

Таким образом, процедуры определения статуса беженца и рассмотрения заявлений о предоставлении временного убежища не обеспечивают соблюдения конфиденциальности в отношении заявителя.

3.2. Предоставление статуса беженца

По мнению Совета, практика предоставления статуса беженца в России практически прекращена. По данным ФМС России на конец 2012 г. на учете состоит 826 беженцев (534 семьи), при почти десятикратном сокращении случаев предоставления этого статуса за последние 5 лет.

Фактически единичное предоставление статуса беженца (за период январь-март 2012 г. – всего 38 чел.) не отражает реальной потребности в убежище иностранных граждан, прибывающих на территорию России в связи с преследованиями в странах исхода по мотивам, относящимся к критериям понятия «беженец», или не имеющих возможности вернуться в свои страны из-за того, что такие преследования возникли в отношении них в их отсутствие (беженцы «на месте»).

Наиболее характерные мотивировки отказов в предоставлении статуса беженца, особенно, когда речь идет о заявителях из стран СНГ, сводятся к следующему:

а) государство исхода заявителя ратифицировало международные договоры в сфере прав человека, а его законодательство содержит запрет на преследования по политическим/религиозным/этническим мотивам. При этом констатируется лишь сам факт участия этого государства в международных правовых механизмах и наличие соответствующих законодательных норм, но никаких данных о практике применения и исполнения требований международных договоров и национального законодательства властями страны исхода не приводится и реальная

¹⁵ Дело Низомхона Джураева

ситуация в ней не анализируется; не учитываются доклады независимых источников (российских НКО, межгосударственных и международных неправительственных организаций) о соблюдении прав человека в данных странах;

б) на территории России заявитель проживал без постановки на миграционный учет, т.е. нарушал миграционное законодательство;

в) заявитель не доказал, что подвергался преследованиям до того, как покинул свою страну, в противном случае ее власти воспрепятствовали бы его выезду, а его родственники продолжают там проживать и репрессиям не подвергаются;

г) при наличии экстрадиционного дела в отношении заявителя миграционные органы утверждают, что он обратился за убежищем с целью избежать выдачи в страну исхода для привлечения к уголовной ответственности, и ссылаются на отсутствие у них полномочий разрешать вопросы обоснованности обвинений и виновности заявителя во вменяемых ему преступлениях.

Эти аргументы свидетельствуют о следующем:

- ситуация в стране исхода заявителя оценивается исключительно формально, без учета сведений из независимых авторитетных источников: материалов ООН, Международной кризисной группы, крупнейших международных НПО;

- полностью игнорируется тот факт, что нарушение миграционного законодательства заявителем чаще всего бывает вынужденным, а главное – никак не влияет на последствия его возвращения в страну исхода;

- последствия возвращения заявителя в страну исхода практически не исследуются, основное внимание уделяется его предыстории и причинам выезда – т.е. обстоятельства, вследствие которых заявитель может являться беженцем «на месте», вообще исключаются из рассмотрения. Ссылка на проживание родственников заявителя в стране исхода указывает на то, что наличие не репрессированных родственников расценивается как опровержение обоснованности его опасений. Причем, если о признании беженцами ходатайствует семья – супруги вместе с детьми, – то миграционные органы ссылаются на проживание на родине братьев, сестер и престарелых родителей заявителей, подразумевая, что раз те не покинули свою страну, то преследованиям не подвергаются.

Нельзя не отметить также очевидной недопустимости обоснования отказа в статусе беженца тем, что заявитель обращается за убежищем с

целью избежать экстрадиции, поскольку он опасается выдачи именно из-за того, что она повлечет его уголовное преследование по политическим, религиозным либо этническим мотивам, и особенно – в случаях, когда выдача поставит его перед риском подвергнуться пыткам. При этом, доводы о том, что соответствующий характер преследований прямо следует из содержания предъявленных заявителю обвинений, систематически искажаются и трактуются как его попытка доказать свою невиновность. Однако же речь идет отнюдь не об обоснованности либо необоснованности обвинений, а об анализе их характера, без чего вопрос о характере преследований не может быть разрешен в принципе – тем не менее, миграционные органы от такого анализа уклоняются.

Таким образом, статус беженца на территории России стал практически недостижим, причем независимо от степени обоснованности ходатайств заявителей.

3.3. Предоставление временного убежища

По мнению Совета, столь же неудовлетворительна ситуация с предоставлением временного убежища (далее – ВУ) на территории Российской Федерации: на конец 2012 г. на учете в ФМС состояло 2993 чел. (2318 семей), имеющих данный статус. Учитывая, что в Россию прибывало и продолжает прибывать существенно большее количество людей, вынужденных покинуть свои страны из-за угрозы жизни и здоровью вследствие военных действий (Сирия) либо массовых беспорядков и их последствий (Египет, Кыргызстан), а также опасующихся применения пыток и другого запрещенного обращения в ходе преследований по политическим, религиозным, этническим, гендерным и др. мотивам (Афганистан, Египет, Узбекистан, Таджикистан, Северная Корея, Конго, Эритрея и др.), указанные цифры не свидетельствуют о надлежащем функционировании института убежища в России.

Наиболее характерные мотивировки отказов в предоставлении ВУ так или иначе сводятся к недоказанности наличия угроз, которых опасаются заявители.

Между тем, поскольку речь, как правило, идет о риске подвергнуться запрещенному обращению, должны использоваться критерии, которые применяет Европейский Суд по правам человека в делах о выдаче и высылке при рассмотрении жалоб на нарушение ст. 3 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. ЕСПЧ неоднократно указывал, что оценке

подлежат именно предсказуемые последствия возвращения заявителя в государство исхода. Требовать в таких случаях «бесспорных» доказательств применения к заявителю запрещенного обращения после высылки неправомерно, т.к. это налагает на него несоразмерное бремя и сводится к доказыванию существования события, которое должно произойти в будущем, что невозможно в принципе (постановление от 08.11.2011 г. по делу № 7265/10 «Якубов против России», § 77).

Кроме того, участились случаи отказов в признании беженцами и в предоставлении ВУ со ссылками на мнение ФСБ о «нецелесообразности» предоставления убежища заявителям. При этом, обоснование этой «нецелесообразности» не приводится, что лишает заявителя возможности оспорить позицию ФСБ.

Если при рассмотрении вопроса о статусе беженца основания для отказа в его предоставлении по соображениям безопасности принимающего государства предусмотрены международными нормами (ч. 2 ст. 33 Конвенции ООН «О статусе беженцев» 1951 г.), то в случае обращения за ВУ в связи с риском подвергнуться в стране исхода запрещенному обращению никакие иные соображения, кроме наличия либо отсутствия такого риска, не могут приниматься во внимание. Это прямо следует из абсолютного характера запрета на возвращение лица в условия, чреватые применением к нему пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (ст. 3 ЕКПЧ, ст. 3 Конвенции ООН против пыток, ст. 7 Пакта о гражданских и политических правах).

Несмотря на изменения, внесенные в апреле 2012 г. в постановление Правительства РФ от 09.04.2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации», необходимо установить более жесткий контроль за документированием лиц, обжалующих отказ в предоставлении ВУ. В частности, справки о рассмотрении заявления о предоставлении ВУ заявителям, которые ранее по каким-либо причинам не получали свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем либо лишились его, не продлеваются на период обжалования отказа в предоставлении ВУ. В результате, такие лица не имеют документального подтверждения права на законное пребывание на территории РФ, установленного пунктом 5 указанного постановления Правительства, вследствие чего они лишены возможности встать на миграционный учет.

Совет вынужден констатировать неисполнение значительной части Рекомендаций специального заседания Совета от 22 марта 2012 г. на тему

«Нерешенные вопросы миграционной политики» и настаивает на необходимости их исполнения.

3.4. Отсутствие у искателей убежища защиты от экстрадиционного ареста

По мнению Совета, законодательством Российской Федерации не предусмотрены нормы, защищающие искателей убежища от задержания по розыскным поручениям государств исхода и последующего заключения под стражу на время экстрадиционной проверки. Это приводит к тому, что заявители, знающие об их уголовном преследовании на родине по мотивам, относящимся к критериям понятия «беженец», либо предполагающие, что такое преследование могло быть возбуждено уже после их отъезда, избегают обращений в органы ФМС, опасаясь последующего ареста. С учетом описанного выше риска быть незаконно переданными властям государства исхода, указанные опасения этой категории заявителей являются вполне обоснованными.

Впоследствии, в случае задержания таких заявителей и подачи ими ходатайств о предоставлении статуса беженца уже из-под стражи, в мотивировке отрицательных решений миграционных органов стабильно включается пункт о якобы «несвоевременном» обращении заявителя за убежищем, хотя закон регламентирует момент такого обращения только для тех, кто при въезде в Россию вынужденно незаконно пересек государственную границу Российской Федерации.

С учетом изложенных выше соображений Совет рекомендует следующие меры в сфере предоставления убежища в Российской Федерации:

1. Совет полагает необходимым, чтобы ФМС России приняла исчерпывающие меры к исполнению п. 5 постановления Правительства РФ от 09.04.2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (в ред. постановления Правительства РФ от 23.04.2012 г. № 363) и п. 6 «Порядка оформления, выдачи и обмена свидетельства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу», утвержденного приказом ФМС России от 05.04.2011 г. № 87, о подтверждении законного пребывания лица и прибывших с ним членов семьи на территории Российской Федерации на период рассмотрения заявления о предоставлении временного убежища (либо ходатайства о признании беженцем по существу), в том числе на период обжалования

решения об отказе в предоставлении временного убежища (либо статуса беженца), справкой или свидетельством о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, с отметкой о продлении срока его действия, и постановке указанных лиц на миграционный учет.

Рассмотреть возможность разработки механизма выдачи и формы документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и лица без гражданства, (вынужденно) въезжающего в Российскую Федерацию без удостоверяющего личность документа.

Обязать территориальные миграционные органы:

- при анализе положения в государствах исхода заявителей исследовать наряду со страноведческой информацией ФМС России и МИД России материалы ООН и других крупнейших международных, в т.ч. неправительственных организаций. В случае противоречий в оценке ситуации различными источниками указывать в своих решениях основания, по которым предпочтение отдается тем или иным из них;

- проводить анализ обвинений, предъявленных заявителям в странах исхода (в случае наличия таковых), с точки зрения критериев понятия «беженец», не затрагивая при этом вопросов их обоснованности и причастности заявителей к вменяемым им деяниям.

При принятии решений по заявлениям о предоставлении временного убежища в связи с риском для заявителя подвергнуться запрещенному обращению в стране исхода исключить из рассмотрения любые обстоятельства, кроме оценки наличия либо отсутствия такого риска.

Разъяснить территориальным миграционным органам:

- приоритет оценки последствий возвращения заявителя в страну исхода перед всеми остальными обстоятельствами, в т.ч. его предысторией, играющей лишь вспомогательную роль для такой оценки;

- недопустимость мотивировки решений обстоятельствами, не влияющими на последствия возвращения заявителя в страну исхода;

- существо понятия «беженец на месте» и необходимость применения его критериев в соответствующих случаях.

Разработать методические указания для органов прокуратуры, МВД России, ФСБ России, исключающие разглашение конфиденциальной информации об обращении лица за убежищем в Российской Федерации.

Обеспечить лицам, ищущим убежища, полный доступ к процедуре получения убежища и легальности пребывания на территории России в этот период, включая время обжалования отказа в предоставлении убежища.

Совместно с МИД России разработать правовые механизмы легализации иностранных граждан, прибывших в Россию до того, как система предоставления убежища смогла обеспечить им эффективную защиту, и находящихся длительное время на территории Российской Федерации.

Рассмотреть возможность внесения изменений в перечни документов для получения разрешения на временное проживание и вида на жительство, содержащиеся в Федеральном законе от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые учитывали бы специфику значительного числа иностранных граждан, имеющих статус беженца или временное убежище, а именно:

- невозможность предоставления национального паспорта, выданного государством гражданской принадлежности, свидетельства о рождении несовершеннолетних детей, свидетельства о заключении брака и справки об отсутствии судимости;

- невозможность подтверждения доходов за весь период проживания в России.

Настоящие Рекомендации приняты путем заочного голосования 11-14 апреля 2014 г.

Советник
Президента Российской Федерации,
Председатель Совета

М.Федотов