

РУКОВОДСТВО ПО ОБРАЩЕНИЮ С ЧЕЧЕНСКИМИ БЕЖЕНЦАМИ, ВНУТРЕННЕ ПЕРЕМЕЩЕННЫМИ ЛИЦАМИ, А ТАКЖЕ ЛИЦАМИ, ИЩУЩИМИ УБЕЖИЩА, В ЕВРОПЕ

Пересмотрено в марте 2007 г.



ECRE



РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБРАЩЕНИЮ С ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫМИ ЛИЦАМИ (ВПЛ), ЛИЦАМИ, ИЩУЩИМИ УБЕЖИЩА, И БЕЖЕНЦАМИ ИЗ ЧЕЧНИ В ЕВРОПЕ

Переработано в марте 2007 года

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕЗЮМЕ

1. Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE) является сетью из 78 организаций в 30 европейских странах. В данном документе ECRE приводятся взгляды его организаций-членов, многие из которых работают с чеченскими беженцами и внутриперемещенными лицами (ВПЛ) в европейских странах убежища и в Российской Федерации.
2. Данные рекомендации являются ответом ECRE на большое количество чеченских¹ беженцев, в настоящее время находящихся в Европе, на влияние Регламента "Дублин II"² на чеченских беженцев и на тот факт, что некоторые государства отказывают этим беженцам в международной защите на том основании, что они могли бы быть в безопасности в каком-либо другом месте в Российской Федерации ("альтернатива бегства/защиты внутри страны"). В них входит информация о последних событиях в Чеченской Республике (Чечне) и Российской Федерации, а также информация о положении чеченских лиц, ищущих убежища, и беженцев в других европейских странах.
3. Данные рекомендации затрагивают вопросы обращения и добровольного возвращения чеченских ВПЛ в Российской Федерации и чеченских лиц, ищущих убежища, и беженцев в европейских странах, включая государства-члены ЕС. Особый упор делается на вопрос о том, имеют ли чеченцы реальный доступ к процедуре убежища, и на политику в отношении возвращения применительно к чеченцам. Рекомендации касаются добровольной репатриации³ чеченцев, имеющих статус беженцев, статус субсидиарной защиты и статус временной защиты, а также лиц, находящихся в процессе подачи ходатайства о защите, включая тех, кто получил отрицательное решение в первой инстанции и обжаловали его. Они также касаются принудительного возвращения чеченцев, чьи ходатайства были отклонены, а также тех, чей срок действия статуса защиты прекратился или закончился после того, как они получили реальный доступ к системе убежища.

¹ Данный документ касается только этнических чеченцев, поскольку подразумевается, что лица, ищущие убежища, и беженцы из Российской Федерации, попадающие в Европу, главным образом являются чеченцами (см. Позицию УВКБ ООН о лицах, ищущих убежища, и беженцах из Чеченской Республики, Российская Федерация, 22 октября 2004 года).

² *Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, Office Journal of the European Union, 25 февраля 2003, L50/1 ('Dublin II').

³ См. позицию ECRE «О возвращении», параграф 7-8 www.ecre.org

4. Начиная с 2003 года лица, ищущие убежища, из Российской Федерации (считается, что в основном это лица чеченского происхождения) стали одной из крупнейших групп лиц, ищущих убежища, в Европе и в других индустриально развитых странах.⁴
5. В докладах НПО и международных организаций по-прежнему подчеркивается мысль о том, что Чечня остается крайне опасным местом, и насилие и повсеместные нарушения прав человека распространились на Ингушетию, Дагестан и Кабардино-Балкарию. Вместе с этим чеченцы сталкиваются с угрозами физической, материальной и правовой безопасности во многих других регионах Российской Федерации, главным образом в крупных городах в Западной России, где проживает значительное количество чеченцев.
6. УВКБ ООН заявляло, что всех чеченцев, постоянно проживавших в Чеченской Республике до обращения за убежищем за границей, следует считать нуждающимися в международной защите, кроме случаев, когда имеются серьезные основания полагать, что данное лицо несет личную ответственность за действия, подпадающие под статью 1F Конвенции 1951 года, касающуюся оснований для исключения.⁵
7. ECRE выступает против насильственного⁶ или обязательного⁷ возвращения в Российскую Федерацию любого чеченца, ищущего международной защиты, и против пропаганды добровольной репатриации в Российскую Федерацию как долгосрочного решения, поскольку там не могут быть обеспечены безопасность и достоинство.
8. В Европе отношение к чеченцам, ищущим защиты, варьирует в широких пределах. В 2005 году процент признания колебался от 0% в Словакии до свыше 90% заявителей, получающих статус беженца, в Австрии,⁸ из чего следует, что для многих чеченцев исход "лотереи убежища" очень во многом зависит от страны, в которой они ищут убежища.
9. ECRE призывает правительства европейских стран обеспечить такое положение, при котором лица, ищущие убежища, из Чечни могли бы

⁴ Они являлись крупнейшей группой в 2003 и 2004 годах и второй по величине группой в 2005 году. Хотя последние статистические данные показывают резкое снижение количества чеченцев, ищущих убежища в Европе, в первом и втором кварталах 2006 года, они по-прежнему остаются четвертой по величине группой. См. УВКБ ООН: (<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics/opendoc.pdf?tbl=STATISTICS&id=428da0db2>). Данные по 2003 и 2004 годам см. на www.unhcr.ch/statistics

⁵ UNHCR Position regarding Asylum Seekers and Refugees from the Chechen Republic Russian Federation. October 2004. [Позиция УВКБ ООН о лицах, ищущих убежища, и беженцах из Чеченской Республики, Российская Федерация. Октябрь 2004 года].

⁶ Насильственное возвращение лиц, которым юридически предписано покинуть страну, но они не согласились это сделать, в связи с чем к ним могут быть применены санкции или меры пресечения для обеспечения их выезда из страны. См. Позицию ECRE "О возвращении", параграф 10 www.ecre.org

⁷ Термин «обязательное возвращение» используется в отношении людей, у которых закончились правовые основания для нахождения на территории государства в связи с необходимостью в защите, поэтому должны покинуть территорию страны. См. Позицию ECRE "О возвращении" www.ecre.org

⁸ Всемирные тенденции определения статуса беженца в 2005 г. Австрийские НПО говорят о том, что в 2006 г. статистика предоставления статуса заявителям из Чечни равнялась 81.8%. НПО из Словакии свидетельствуют, что 0% заявителей в 2006 г. получили статус. Исследование ECRE 2006.

воспользоваться защитой на их территории через надлежащий доступ к справедливым процедурам убежища.

10. ECRE призывает европейские государства принять полное и включающее толкование Женевской конвенции 1951 года о статусе беженцев (далее – "Конвенции 1951 года") в отношении лиц, ищущих убежища, из Чечни. Субсидиарная и дополнительная формы защиты (далее – "субсидиарная защита") должны предоставляться только тем чеченцам, которые не подпадают под определение беженцев в соответствии с Конвенцией 1951 года, но все же нуждаются в международной защите.
11. ECRE призывает европейские государства обеспечить такое положение, при котором все лица, получившие субсидиарную защиту, пользовались бы теми же правами, что и беженцы в рамках Конвенции, особенно в отношении единства семьи и социально-экономических прав, и как минимум получали бы те права, которые определены в Директиве о квалификации.⁹ Чеченцы, которым не был предоставлен статус беженцев или какая-либо форма субсидиарной защиты, должны получать правовой статус, который предоставляет им права человека и дает достойный уровень жизни.
12. Чеченцам, нуждающимся в международной защите, полноценная альтернатива защиты внутри страны в настоящее время недоступна, и поэтому нельзя ссылаться на нее как на препятствие для предоставления убежища. Возвращение людей на основании якобы существования альтернативы защиты внутри страны просто усугубляет и без того серьезную проблему ВПЛ в России.
13. ECRE призывает государства-члены поддерживать те новые государства-члены, которые принимают непропорционально большое количество лиц, ищущих убежища, из Чечни, применяя, где это позволяют обстоятельства, положение о суверенитете и гуманитарное положение Регламента "Дублин II" для принятия на себя ответственности за рассмотрение ходатайств об убежище.
14. Для лиц, ищущих убежища, которые получили психические травмы, жизненно важны надлежащие условия приема. Новые государства-члены должны обеспечить наличие средств для значительного улучшения условий приема, в частности, в новых государствах-членах ЕС, и улучшить работу в области выявления беженцев с психическими травмами и оказания им поддержки.¹⁰

⁹ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted. (*Директива Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах квалификации граждан третьих стран и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, во всех других отношениях нуждающихся в международной защите, и о содержании предоставляемой защиты*).

¹⁰ В документе ECRE из серии "Путь вперед", который озаглавлен "К справедливым и эффективным системам убежища в Европе", даются более конкретные предложения об инструментах разделения бремени и ответственности, которые могли бы быть созданы для оказания помощи новым государствам-членам (стр. 31 и 32) и активизации практического сотрудничества для лучшей и более равной защиты беженцев в государствах-членах ЕС (стр. 17-18).

15. ECRE призывает государства-члены ЕС не перемещать чеченцев в другие государства-члены в рамках Регламента, кроме тех случаев, когда они могут гарантировать им доступ к справедливой и эффективной процедуре убежища. Риск высылки из некоторых государств-членов ЕС¹¹ означает, что в таких случаях необходима крайняя осторожность, чтобы не подвергать беженцев риску нарушения обязательств государств в соответствии со статьей 33 (2) Конвенции и статьи 3 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) и Конвенции против пыток.
16. Другие государства за пределами расширенного ЕС¹² пытаются справиться с большими количествами чеченских беженцев, однако тут сложность представляют их относительно новые системы убежища, нехватка финансовых ресурсов и политическая напряженность, вызванная географической близостью и/или отношениями с Российской Федерацией. Часто это происходит одновременно с поддержкой других крупных групп ВПЛ и беженцев, спасающихся от других конфликтов в регионе.¹³
17. Признавая сложности, с которыми сталкиваются эти государства¹⁴, ECRE серьезно озабочено доступом к процедурам убежища для чеченских беженцев в Азербайджане, Республике Беларусь, Казахстане и Украине, и призывает правительства этих стран обеспечить чеченским лицам, ищущим убежища, возможность воспользоваться защитой на их территории.
18. Приветствуя попытки, предпринимаемые государствами в этом регионе, и признавая финансовые трудности, затрагивающие многих из них, ECRE также выражает обеспокоенность положением беженцев и лиц, ищущих убежища, и способностью правительств Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы и Украины предоставлять беженцам на своей территории минимальные права, предусмотренные Конвенцией 1951 года о статусе беженцев. До тех пор, пока эти условия не будут выполнены, ECRE будет призывать государства-члены ЕС не перемещать чеченских лиц, ищущих убежища, или чеченцев, чьи ходатайства об убежище были отклонены, в эти страны.
19. В духе разделения ответственности и солидарности ECRE поддерживает переселение чеченских беженцев из Азербайджана, Беларуси, Грузии, Казахстана, Молдовы и Украины в государства-члены ЕС по причине ограниченных ресурсов и/или относительно большого количества беженцев

¹¹ Включая Словакию (по информации украинских НПО в 2006 году) и некоторые государства-члены ЕС в силу ограничений доступа к процедурам убежища и возможностей обжалования для лиц, перемещенных в рамках "Дублин II". См. ECRE/ Elena Summary Report on the Application of Dublin II in Europe. www.ecre.org и The Transfer of Chechen Asylum Seekers from Norway to Greece In Accordance with the Dublin Convention, 2002). <http://www.noas.org/Dbase/pub/print/TheTransferofChechenAsyl.shtml>.

¹² Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Украина. (Примечание: в данном документе не будет подробно рассматриваться ситуация в Казахстане, поскольку эта страна не входит в определение Европы, данное Советом Европы. Информацию по Казахстану см. в документе Норвежского совета по делам беженцев *Whose responsibility? Protection of Chechen internally displaced persons and refugees*, May 2005).

¹³ См., например, Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia. Doc. 10835. 6 February 2006.

¹⁴ См., например, Parliamentary Assembly of the Council of Europe: Refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia. Doc. 10835. 6 February 2006.

из Чечни в этих странах. Что касается Азербайджана, Беларуси и Казахстана, ECRE поддерживает переселение беженцев из Чечни по причине ограниченного доступа к правовому статусу, который дает устойчивое решение проблемы и защиту от высылки.¹⁵

20. Также ECRE приветствовал бы выделение дополнительных финансовых ресурсов Азербайджану, Беларуси, Грузии, Молдове, Казахстану и Украине, чтобы помочь властям обеспечить более эффективную защиту и лучшие условия для беженцев на своих территориях.¹⁶
21. Российская Федерация должна признавать концепцию внутривынужденных лиц, определенную в Руководящих принципах ООН по внутреннему перемещению¹⁷ (далее – Руководящие принципы ООН 1998 года) и рекомендованную Советом Европы,¹⁸ и должна обеспечить всем ВПЛ доступ к правам, предусмотренным Руководящими принципами.
22. ECRE выступает против пропаганды возвращения ВПЛ в Чечню или в другие регионы Российской Федерации до тех пор, пока там не будут поддерживаться условия безопасности и человеческого достоинства. Должны быть созданы условия, при которых гарантируется безопасность возвращения – в физическом, юридическом и материальном смысле.¹⁹ Российское правительство при поддержке международного сообщества обязано добиться создания таких условий.
23. ECRE настоятельно призывает Российскую Федерацию принять активные меры по пресечению грубых нарушений прав человека, которые в настоящее время имеют место в Чечне, и принять все возможные меры для решения проблемы дискриминации чеченцев в Российской Федерации.
24. Данный документ следует читать вместе с документами ECRE из серии "Путь вперед – роль Европы в глобальной системе защиты беженцев" (в частности, с документами под названием "К справедливым и эффективным системам

¹⁵ Дополнительную информацию о позиции ECRE по переселению см. в ECRE, The Way Forward. Towards a European Resettlement Programme. www.ecre.org.

¹⁶ ECRE одобряет недавнее выделение Европейской комиссией 17,5 миллионов евро на гуманитарную помощь чеченским ВПЛ в Чечне, Ингушетии и Дагестане и чеченским беженцам в Азербайджане и Грузии и признает тот факт, что ЕС является крупнейшим донором в регионе. См. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LSGZ-6YMHFZ?OpenDocument&rc=4&cc=rus>. Однако, если эта сумма станет последней помощью, которая будет выделена на этот регион в 2007 году, то это будет значительно меньше, чем 26 миллионов евро, выделенные в 2006 году, и станет самой незначительной суммой, выделенной с 1999 года. Дополнительную информацию см. на http://europa.eu.int/comm/echo/field/russia/index_en.htm.

¹⁷ Руководящие принципы ООН, касающиеся лиц, перемещенных внутри страны, UN Document E/CN.4/1998/53/Add.2 (далее – Руководящие принципы ООН) были разработаны Представителем Генерального секретаря ООН по внутривынужденным лицам, доктором Фрэнсисом М. Дэнгом. Хотя они не являются обязательным инструментом, таким как договор, они отражают международное право в области прав человека и гуманитарного права. Полный текст см. на http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

¹⁸ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries, Recommendation 1667 (2004). <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm>

¹⁹ Подробное описание условий, необходимых для обеспечения физической, юридической и материальной безопасности возвращаемых, см. в ECRE Position on Returns, параграфы 25-27. www.ecre.org.

убежища в Европе", "Возвращение лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены в Европе" и "К европейской программе переселения"), "Позицией ECRE по вопросу о возвращении", "Докладом ECRE/ELENA о применении Регламента "Дублин II" в Европе" и других заявлений с изложением политике ECRE.²⁰

ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫЕ ЛИЦА (ВПЛ)²¹

Положение чеченских ВПЛ в Российской Федерации

25. Предполагается, что в настоящее время в Чечне находятся по меньшей мере 150000 перемещенных лиц, и 40000 человек перемещены в российские республики Ингушетию и Дагестан.²² В докладе за 2003 год²³ УВКБ ООН подтверждает, что этнические чеченцы традиционно не проживают за пределами республик Северного Кавказа и крупных городов Западной России, не желая переезжать в районы, где нет чеченской диаспоры, которая бы их поддерживала.

Чечня

26. Хотя в целом в ситуации в Чечне наблюдаются некоторые улучшения, а именно сокращение числа вооруженных столкновений и восстановление Грозного, в 2006 году НПО по-прежнему отмечали очень тяжелую ситуацию в отношении безопасности и атмосферу безнаказанности в республике.²⁴ Гражданскому населению угрожает насилие и преследование со стороны боевиков и федеральных сил безопасности.²⁵ В результате "чеченизации" конфликта стали появляться сообщения НПО о том, что поддерживающие Москву чеченские силы под командованием Рамзана Кадырова несут ответственность за многие нарушения вместе с Вторым оперативным бюро (ОРБ-2) Северокавказского оперативного отдела Главного управления Федерального министерства внутренних дел в Южном федеральном округе, и

²⁰ В частности, Информационная записка ECRE о Директиве 2005/85/ЕС Совета от 1 декабря 2005 г. "О минимальных стандартах в отношении процедур в государствах-членах по предоставлению и лишению статуса беженца"; Информационная записка ECRE о Директиве Совета 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. "О минимальных стандартах квалификации граждан третьих стран и лиц без гражданства как беженцев или как лиц, во всех других отношениях нуждающихся в международной защите, и о содержании предоставляемой защиты"; "Позиция по отношению к беженцам-детям" (1996); "Позиция по отношению к женщинам, ищущим убежища, и беженкам" (1997) и "Позиция по отношению к дополнительной защите", www.ecre.org

²¹ Резюме о положении ВПЛ в Российской Федерации см. также во Всемирной базе данных по ВПЛ: <http://www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountriesb/Russian+Federation>

²² Межведомственный переходный рабочий план по Северному Кавказу 2007, Российская Федерация. www.ochar.ru

²³ UNHCR Paper on Asylum Seekers from the Russian Federation in the Context of the Situation in Chechnya, February 2003.

²⁴ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2005 г. – июль 2006 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2006 г., стр. 8-19, Human Rights Watch, *Worse than a War: "Disappearances in Chechnya; A Crime Against Humanity"*, March 2005. <http://hrw.org/>

²⁵ Теневой доклад российских НПО о выполнении Российской Федерацией Конвенции против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в период с 2001 по 2005 год. <http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/cats37.htm>

что пытки в республике носят "систематический" характер.²⁶ Комитет ООН против пыток высказал свою озабоченность ситуацией в Чечне и тем фактом, что Специальный докладчик по пыткам и другим видам жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания пока не смог посетить Северный Кавказ.²⁷

27. НПО также высказывали беспокойство по поводу того, что "чеченизация"²⁸ конфликта, репрессии против людей, обращающихся в Европейский суд по правам человека, и постоянная атмосфера безнаказанности в Чечне означают теперь, что лица, пострадавшие от пыток и других видов бесчеловечного и унижающего достоинство обращения, будут намного реже сообщать об этом НПО и другим органам. Они предпочитают молчать и платить, надеясь, по крайней мере, что им вернут тела их близких.²⁹
28. Иными словами, нельзя говорить о значительных изменениях в ситуации с октября 2004 года, когда УВКБ ООН заявило об основаниях для "*серьезной обеспокоенности по причине целенаправленного преследования, включая произвольные аресты, повсеместное насилие, отсутствие безопасности и нарушения прав человека, а также продолжающихся боевых действий, затрагивающих мирное население и ведущих к продолжительному вынужденному перемещению*".³⁰ Комитет ООН по правам человека выразил глубокую озабоченность по поводу основанных на фактах докладов о нарушениях прав человека в Чеченской Республике, включая внесудебные казни, исчезновения и пытки, в том числе изнасилования,³¹ и подверг критике российское федеральное антитеррористическое законодательство³² за освобождение сотрудников правоохранительных органов и военных от ответственности за причинение вреда во время антитеррористических операций.³³ Комитет ООН против пыток подверг то же самое законодательство критике за отсутствие гарантий для лиц, содержащихся под

²⁶ Human Rights Watch, Widespread Torture in the Chechen Republic, HRW Briefing Paper for the 37th Session of the UN Committee Against Torture, November 13th 2006.

²⁷ Завершающие наблюдения Комитета против пыток, ноябрь 2006 CAT/C/RUS/CO/4

²⁸ Политика Кремля создать новые силовые и административные структуры в Чечне, состоящие из этнических чеченцев. Подробный анализ чеченизации конфликта и борьбы с терроризмом см. в "Антитеррористическая операция" Российской Федерации на Северном Кавказе в 1999-2006 гг., краткий обзор Правозащитного центра "Мемориал" и Центра "Демос": представлен Комиссии ведущих юристов в январе 2007 г. в связи с публичными слушаниями высокого уровня по вопросу терроризма, антитерроризма и прав человека в России. <http://www.memo.ru/hr/hotpoints/N-Caucas/dkeng.htm>

²⁹ Информацию о положении родственников похищенных и жертв пыток см. в "Теневом отчете российских НПО о выполнении Российской Федерацией Конвенции против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания в период с 2001 по 2005 год", стр. 122. <http://www.ohchr.org/english/bodies/cat/cats37.htm>.

³⁰ UNHCR Position regarding Asylum-Seekers and Refugees from the Chechen Republic, Russian Federation. UNHCR Geneva. 22 October 2004.

³¹ U.N. Human Rights Committee, Concluding observations of the Human Rights Committee. Russian Federation § 13, 06/11/2003, U.N.Doc.CCPR/CO/79/RUS.

³² Статья 21 Закона "О борьбе с терроризмом", Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 130-ФЗ, Собрание законодательства РФ 1998 № 31 (с изменениями в 2002 году). На английском языке: <http://www.legislationline.org/view.php?document=55618>.

³³ U.N. Human Rights Committee, Concluding observations of the Human Rights Committee. Russian Federation § 13, 06/11/2003, U.N.Doc.CCPR/CO/79/RUS.

стражей.³⁴ Сообщается о многочисленных изнасилованиях и других формах сексуального насилия в отношении женщин и мужчин.³⁵

29. 24 февраля 2005 года Европейский суд по правам человека вынес решения по первым шести чеченским искам, вчиненным шестью жителями Чечни, чьи родственники погибли от рук российских войск или которые пострадали в результате действий российских войск в 1999 и 2000 годах. По каждому из дел Суд признал Россию виновной в нарушении нескольких ключевых статей ЕКПЧ, включая статью 2 (право на жизнь) и статью 3 (запрет пыток). Суд, в частности, в своих решениях особо подчеркнул, что российские власти не провели надлежащих расследований обстоятельств смерти родственников заявителей.³⁶ НПО сообщают, что реакция России на решения Европейского суда по этим делам не была ни скорой, ни адекватной с точки зрения предпринятых или предложенных мер.³⁷ За ними последовали аналогичные дела, и в настоящее время выработалась достаточно обширная практика судебных решений против Российской Федерации.³⁸
30. После десяти лет конфликта в республике в целом не хватает жилья для ВПЛ, а пункты временного размещения (ПВР), созданные для возвращающихся, не справляются с количеством людей, возвращающихся из закрытых временных поселений в Ингушетии.³⁹ Условия проживания ужасны, отсутствуют элементарные средства к существованию, такие как вода и пища, и сообщается о "проверках паспортов", которые приводят к исчезновениям из ПВР. Несмотря на эти трудности, многие ВПЛ чувствуют себя в большей безопасности в ПВР, чем за их пределами. В ПВР зарегистрировано намного больше ВПЛ, чем действительно проживает там, что позволяет им получать от властей дополнительную еду. В 2006 году "Мемориал" предупреждал о кампании по закрытию ПВР, что приведет к серьезным последствиям для людей, проживающих в них, поскольку им в буквальном смысле некуда идти.⁴⁰

³⁴ Завершающие наблюдения Комитета против пыток, ноябрь 2006 CAT/C/RUS/CO/4

³⁵ Например, Human Rights Watch, Russia: E.U. Policy Should Address Human Rights, March 19, 2004, <http://hrw.org/english/docs/2004/04/13/russia8427.htm>, и The Medical Foundation, Report: Rape and Other Torture in the Chechnya Conflict: Documented Evidence from Asylum Seekers Arriving in the United Kingdom, April 2004 <http://www.torturecare.org.uk/publications/reportChech.htm>

³⁶ <http://www.echr.coe.int/Eng/Press/2004/Oct/HearingKhashiyev&AkayevavRussia141004.htm>. Данное дело было подано Сетью "Миграция и право" Правозащитного центра "Мемориал" и Европейским центром по защите прав человека (EHRAC). См. пресс-релиз: www.londonmet.ac.uk/EHRAC

³⁷ Статья "Радио Свобода" "Moscow confronted with more cases from the Caucasus". January 23rd 2007. <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/01/ba4d5420-54be-4a29-a157-ebd88e84aca4.html>

³⁸ Из 41 510 заявлений, поданных в Европейский суд в 2005 году, 21,2% дел были против России, то есть самое большое количество ходатайств. См. Бюллетень EHRAC, лето 2006 года, издание 5. www.londonmet.ac.uk/ehrac. См. резюме дел на английском языке на вебсайте EHRAC: <http://www.londonmet.ac.uk/research-units/hrsj/ehrac/ehrac-litigation/case-summaries/chechnya/home.cfm>. К интересным делам относятся: Читаев и Читаев против России (нарушения статей 3, 4, 5, 13 и 38); Базоркина против России (№. 69481/01) 27/07/2006. Решение ЕСПЧ. Исчезновение. Тимишев против России (№№. 55762/00 и 55974/00), 13/12/2005. Решение ЕСПЧ. Свобода перемещения.

³⁹ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2003 г. – май 2004 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2004 г.

⁴⁰ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июль 2005 г. – июль 2006 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2006 г. Стр. 8-16

31. Система выплаты компенсаций за потерю жилья может быть в лучшем случае названа неадекватной.⁴¹
32. Значительная часть населения по-прежнему не имеет доступа к водоснабжению (включая 40% жителей Грозного, которые, как сообщают, называют питьевую воду "польской", так как она предоставляется польским НПО). Хотя в 2006 году потенциал сектора здравоохранения вырос, показатели материнской и детской смертности по-прежнему в 2-4 раза выше, чем в остальных частях России. Более 80% детей живут в условиях социальных лишений и нуждаются в психосоциальной реабилитации. Растет распространенность туберкулеза, ВИЧ и диабета; распространенность туберкулеза в Чечне, например, в десять раз выше среднего показателя по стране.⁴²
33. Несмотря на длительный и все еще продолжающийся конфликт в Чечне и документально подтвержденные нарушения прав человека, международное сообщество фактически не присутствует в этом регионе. В конце июля 2006 года ООН снизила рейтинг опасности для Чечни с фазы V (эвакуация) до фазы IV (чрезвычайные операции) и предпринимает административные шаги по учреждению представительства ООН в Чечне, что дает надежду на улучшение этой ситуации. Однако условия насилия по-прежнему ставят сотрудников гуманитарных организаций под угрозу. С 2004 года в регионе было похищено по крайней мере шесть местных сотрудников гуманитарных организаций, трое было найдены мертвыми, а один по-прежнему считается пропавшим без вести.⁴³
34. В то же время изменения в законодательстве, регулирующем деятельность НПО в Российской Федерации, вызвали задержки в работе нескольких международных НПО, работающих в Чечне и Ингушетии. Это же законодательство вызвало серьезные беспокойства у российских НПО, занимающихся вопросами прав человека в Чечне, которые до сегодняшнего дня являются основным каналом мониторинга ситуации в республике. Большое беспокойство вызывает недавнее решение Верховного суда Российской Федерации в поддержку постановления о закрытии "Общества российско-чеченской дружбы".⁴⁴

Ингушетия

35. Возобновление конфликта в сентябре 1999 года привело к переселению свыше 240000 мирных чеченцев, главным образом в соседнюю Ингушетию, где они проживали в арендованных помещениях и временных поселениях.⁴⁵ Вскоре после этого российские власти, главным образом через Федеральную

⁴¹ Там же.

⁴² Межведомственный переходный рабочий план по Северному Кавказу 2007, Российская Федерация. www.ochar.ru. Страница 3.

⁴³ Межведомственный переходный рабочий план по Северному Кавказу 2007, Российская Федерация. Стр. 7-8.

⁴⁴ http://www.ihf-hr.org/documents/doc_summary.php?sec_id=3&d_id=4364

⁴⁵ Tullio Santini, "North Caucasus: upholding IDPs' right to "voluntary" return", *Forced Migration Review*, 21 September 2004, стр. 53-54.

миграционную службу и Миграционную службу Ингушетии (МС), стали вынуждать чеченских ВПЛ возвращаться в Чечню и начали кампанию по закрытию временных поселений. Последнее временное поселение было закрыто в июле 2004 года.⁴⁶ Некоторые из людей, покинувших поселения, перебрались в места компактного проживания (МКП), небольшие поселения, созданные с помощью международных организаций. По официальным данным, на конец 2005 года в Ингушетии находилось 21 989 ВПЛ из Чечни. По неофициальным данным, эта цифра составляет около 38 000.⁴⁷

36. В 2006 году ситуация в Ингушетии стала в целом более напряженной, поступало много сообщений о похищениях. "Мемориал" даже утверждает, что уровень насилия и произвола в Ингушетии приближается к уровню беззакония в Чечне.⁴⁸
37. Лица, проживающие в МКП, часто сталкиваются с трудностями при регистрации в органах Министерства внутренних дел, подвергаются проверкам паспортов и становятся объектами специальных операций с участием вооруженных сил. В ходе одной из таких операций был убит Асламбек Хатуев. Он был братом Султана Хатуева, чьи родственники подали иск в Европейский суд по правам человека после того, как он был похищен в Ингушетии.
38. В 2006 году значительное количество ВПЛ покинуло Ингушетию и вернулось в Чечню после проведения летом того, что было названо ОСНА "энергичной кампании" чеченского правительства.⁴⁹ Для многих на окончательное решение о возвращении повлияли обещания компенсации за разрушенное жилье.
39. В этих условиях возвращение из Ингушетии не может считаться добровольным.

Другие регионы Российской Федерации

40. Насилие распространилось на Дагестан и Кабардино-Балкарию.⁵⁰ В других регионах Российской Федерации НПО и международные организации документально отмечают рост расизма и ксенофобии, особенно против

⁴⁶ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2003 г. – май 2004 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2004 г. стр. 26 - 31 и Tullio Santini, "North Caucasus: upholding IDPs' right to "voluntary" return", Forced Migration Review, 21 September 2004, стр. 53-54.

⁴⁷ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2005 г. – июнь 2006 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2004 г., стр. 19.

⁴⁸ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2005 г. – июнь 2006 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2006 г. стр. 43.

⁴⁹ Межведомственный переходный рабочий план по Северному Кавказу 2007, Российская Федерация. Страница 11.

⁵⁰ См. Теневой отчет российских НПО о выполнении Российской Федерацией Конвенции против пыток и других видов жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения в период с 2001 по 2005 год. На страницах 141 – 145 более подробно рассматривается ситуация в Кабардино-Балкарии.

выходцев с Кавказа.⁵¹ Во многих частях Российской Федерации поднялась волна "античеченских настроений"⁵², которые активизировались после захвата заложников в Москве в 2002 году, терактов в московском метро в 2004 году и захвата заложников в Беслане в сентябре 2004 года. Драка в ресторане в Кондопоге в августе 2006 года привела к масштабным демонстрациям общественности с требованием выдворения из региона чеченцев и других выходцев с Кавказа,⁵³ а недавнее исследование российского аналитического центра "Левада"⁵⁴ показало, что 70% русских не хотели бы, чтобы по соседству с ними проживали выходцы с Северного Кавказа.

41. Серьезное беспокойство вызывает то, что в Российской Федерации не всегда обеспечивается исполнение федерального и общегосударственного законодательства, касающегося мигрантов и ВПЛ, и региональные и местные власти принимают свои собственные нормы, противоречащие государственным законам и не соответствующие международным нормам.⁵⁵ Это оказывает особенно разрушительное воздействие на ВПЛ и другие уязвимые группы.
42. Практика применения государственными властями неопубликованных нормативных актов и секретных указов и инструкций в отношении выходцев из Чеченской Республики стала серьезной проблемой, осложняющей для ВПЛ законное проживание за пределами Чечни и ограничивающей их свободу передвижения.⁵⁶ К примерам незаконного ограничения прав и свобод чеченских ВПЛ относятся: многочисленные отказы зарегистрировать чеченцев по их местам пребывания или проживания более чем на 90 дней; отказы в замене советских паспортов образца 1974 года на новые паспорта граждан Российской Федерации по месту временной регистрации ВПЛ или "фактическому" месту проживания (а не в месте, где они постоянно зарегистрированы); требования к чеченским ВПЛ доказать, что они являются гражданами Российской Федерации; требования предоставить документы, подтверждающие подробности прежней прописки на территории Российской Федерации.⁵⁷

Проблемы защиты ВПЛ в Российской Федерации

⁵¹ См.: Amnesty International, Discrimination on grounds of race in the Russian Federation (AI Index: EUR46/001/2003); S. Gannushkina, On the Situation of Residents of Chechnya in the Russian Federation, June 2003 - May 2004, Memorial Human rights Centre, Migration Rights Network, Moscow 2004, стр. 9-13.

⁵² UNHCR Paper on Asylum Seekers from the Russian Federation in the Context of the Situation in Chechnya, February 2003.

⁵³ Радио "Свободная Европа": <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/09/6cc862f-be02-4054-957b-d0872dc41157.html>

⁵⁴ <http://www.levada.ru>

⁵⁵ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries, Recommendation 1667 (2004). [Http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm](http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm)

⁵⁶ Маргарита Петросян, Руководящие принципы по вопросу о перемещении внутри страны и внутренняя правовая система Российской Федерации: сравнительный анализ. 2004.

⁵⁷ Дополнительную информацию о документации и регистрации по месту жительства см. в параграфах 45-50.

43. Все лица, перемещенные в результате первого и второго конфликтов в Чечне, подпадают под определение внутриперемещенных лиц, данное в Руководящих принципах ООН.⁵⁸
44. Концепция внутриперемещенного лица, соответствующая определению в Руководящих принципах ООН, не отражена в российском законодательстве. В Российской Федерации Федеральный закон "О вынужденных мигрантах"⁵⁹ определяет похожий статус для вынужденно перемещенных лиц.⁶⁰ Статус вынужденного мигранта призван облегчать интеграцию перемещенных лиц на новом месте жительства посредством помощи и правовых гарантий лицам, которые были вынуждены покинуть свое постоянное место жительства.
45. Однако статус вынужденного мигранта ограничен и предоставляется только лицам, покидающим свое постоянное место жительства на территории одного региона⁶¹ Российской Федерации и перемещающимся на территорию другого.⁶² Это означает, что лица, перемещенные внутри самой Чечни, в соответствии с существующим законодательством не могут получить статус вынужденных мигрантов и пользоваться благами, связанными с ним. Этот статус также в настоящее время не применяется к лицам, покинувшим свое обычное место жительства по причине массовых нарушений прав человека, общественных беспорядков, военных действий или в случае опасности для жизни или здоровья человека.
46. Большинство лиц, получивших статус вынужденных мигрантов, не считается жертвами этнической или политической дискриминации. Статус не предоставляется лицам, чье перемещение с постоянного места жительства было вызвано операциями федеральных сил безопасности, которые демонстрируют поразительное несоблюдение принципов гуманитарного права, в чем они не отличаются от боевиков.⁶³ Помимо проблематичных правовых ограничений, правозащитные организации и НПО отмечают проявления дискриминации при предоставлении статуса вынужденных мигрантов.⁶⁴ По статистике Министерства, в период с сентября 1999 года по

⁵⁸ "...лица или группы лиц, которых заставили или которые были вынуждены бежать или покинуть свои дома или места обычного проживания, в особенности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, ситуаций всеобщего насилия, нарушений прав человека или природных или антропогенных катастроф, и которые не пересекали признанную международным сообществом государственную границу". Параграф 2, Руководящие принципы ООН 1998 года.

⁵⁹ 1993 год, с поправками от 1995 и 2000 годов.

⁶⁰ Закон "О вынужденных мигрантах", статья 1.1: "Вынужденный мигрант является гражданином Российской Федерации, который был вынужден покинуть свое постоянное место жительства в результате совершенного в его отношении или в отношении членов его семьи насилия или других форм преследования, или в результате реальной угрозы стать жертвой преследования на основании расовой принадлежности, гражданства, вероисповедания, языка или принадлежности к определенной социальной группе или политических взглядов после проявлений враждебности в отношении отдельного человека или группы лиц или массовых нарушений общественного порядка".

⁶¹ Российская Федерация разделена на области, называемые в российском законодательстве "субъектами" Российской Федерации.

⁶² Статья 1.2.

⁶³ Committee on Migration, Refugees and Population. Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries. Doc.10118 25 March 2004.

⁶⁴ Это было отмечено в письме в Государственную думу. См. С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2001 г. – май 2002 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2002 г. стр. 57-60..

декабрь 2002 года статус вынужденных мигрантов в Ингушетии был предоставлен только 89 ВПЛ из Чечни. Это противоречит Принципу 4 Руководящих принципов ООН 1998 года, который гласит, что дискриминации против ВПЛ в отношении их прав быть не должно.

47. Надлежащее применение Руководящих принципов ООН 1998 года не допустило бы дискриминации, в настоящее время существующей в отношении гражданского населения Чечни, спасающегося от конфликта, и потребовало бы предоставления им необходимой защиты.

Рекомендации

48. ECRE призывает Российскую Федерацию обеспечить полное соблюдение прав внутриперемещенных лиц в соответствии с определением Руководящих принципов ООН 1998 года по перемещению внутри страны и рекомендациями Совета Европы.⁶⁵ Сюда включаются лица, перемещенные в результате всеобщих военных действий, осуществляемых полицией и/или вооруженными силами, а также группами боевиков.
49. Российское правительство должно гарантировать всем ВПЛ на территории страны равный доступ к своим правам, как это определяется в Руководящих принципах ООН 1998 года по перемещению внутри страны.

Правовой статус (документы и регистрация, или прописка⁶⁶)

50. Руководящий принцип 20 из Руководящих принципов ООН 1998 года четко определяет, что всем ВПЛ должны выдаваться документы, необходимые для пользования всеми их законными правами, такие, как паспорта, документы, удостоверяющие личность, свидетельства о рождении и свидетельства о браке.
51. Доступ к документам для ВПЛ из Чечни ограничен.⁶⁷ Они сталкиваются с проблемами при обновлении внутренних паспортов или получении нового внутреннего паспорта взамен советского. Во многих случаях чеченские ВПЛ,

⁶⁵ Там же.

⁶⁶ "Закон о свободе перемещения" на территории Российской Федерации 1993 года устанавливает двухуровневую систему регистрации лиц: "временная регистрация" и "постоянная регистрация", в соответствии с которой граждане уведомляют местные власти о своем месте пребывания и проживания соответственно. См. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries, Recommendation 1667 (2004). [Http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm](http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta04/EREC1667.htm)

⁶⁷ В России внутренний паспорт дает людям доступ ко многим социальным и другим правам, таким как здравоохранение, образование и социальные пособия, и без него жизнь в России невероятно осложняется. Внутренний паспорт, который официально называется "Паспорт гражданина Российской Федерации", является основным документом, удостоверяющим личность, для граждан России на территории Российской Федерации. Дополнительную информацию о замене советских паспортов см. в: UNHCR Moscow, Information Note on the Replacement of USSR passports in the Russian Federation, January 2004. Дополнительную информацию о том, каким образом отсутствие паспорта ограничивает права граждан в Российской Федерации, см. решение ЕСПЧ по делу Смирнова против России (46133/99) [2003] ECHR 397 (24 July 2003), <http://www.worldlii.org/eu/cases/ECHR/2003/397.html>

чтобы заменить паспорта, вынуждены ехать в Чечню, где их жизням может угрожать опасность.⁶⁸

52. Все лица, проживающие или находящиеся в Российской Федерации, должны быть зарегистрированы по временному или постоянному адресу. У российских граждан эта регистрация отмечается во внутреннем паспорте. Отсутствие регистрации по какому-либо месту не позволяет лицу законно проживать в Российской Федерации, выходить на рынок труда и пользоваться общественными услугами, такими как здравоохранение или образование.⁶⁹ В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации, отсутствие регистрации на территории Российской Федерации может также привести к денежному штрафу, и лицо без регистрации может быть помещено под стражу.
53. Хотя система прописки, или "разрешительной" регистрации проживания, формально была отменена и заменена существующей "уведомительной" системой регистрации проживания, она по-прежнему фигурирует в административных нормах и практике во многих регионах Российской Федерации.⁷⁰ Это оказывает особенно негативное воздействие на наиболее уязвимые группы населения: беженцев, лиц, ищущих убежища, и внутриперемещенных лиц, ищущих защиты и стабильности.⁷¹
54. По данным Совета Европы и НПО, чеченцев часто считают нежелательными хозяева жилья, соседи и лица, ответственные за осуществление и проверку регистрации. Это означает, что чеченцы сталкиваются с серьезными трудностями при законном проживании за пределами Чечни, особенно в Москве и других больших городах, а также в Северо-Кавказских республиках (например, Северная Осетия – Алания). В других местах, таких как Северо-Западный Кавказ, стремление защитить местный рынок труда и контролировать внутренний поток мигрантов привело ко многим ограничениям.⁷² Между тем УВКБ ООН заявило, что чеченцам "практически невозможно" зарегистрироваться в Москве, и что существуют серьезные препятствия для регистрации в Санкт-Петербурге и многих других крупных городах Западной России.
55. Практика ограничений при предоставлении прописки чеченцам означает, что ВПЛ из Чечни оказываются лишены доступа к медицинскому обслуживанию (Волгоград) и дошкольным учреждениям (Москва). С 1 января 2005 года чеченцам перестали выплачивать пособия на детей по

⁶⁸ С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2003 г. – май 2004 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2004 г.

⁶⁹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries, Recommendation 1667 (2004).

⁷⁰ Это еще более осложняется недавним введением нового Жилищного кодекса с 01.03.2005, в соответствии с которым власти теперь могут "разрешать", кому можно вселиться и проживать в государственном жилом помещении (см. статью 70).

⁷¹ Анализ режимов прописки в свете международных обязательств государств см. в Council of Europe, Parliamentary Assembly, the Propiska System Applied to Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Council of Europe Member States: Effects and Remedies, 12 October 2001, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/docs01/EDOC9262.htm>

⁷² Committee on Migration, Refugees and Population. Situation of refugees and displaced persons in the Russian Federation and some other CIS countries. Doc.10118 25 March 2004.

фактическому месту жительства, а пенсии выплачиваются только тем лицам без регистрации, которые покинули Чечню до 1997 года.⁷³

56. Правда, другие отдельные группы в Российской Федерации тоже сталкиваются с систематическим нарушением прав,⁷⁴ и этнические русские также в некоторых обстоятельствах могут быть лишены в России своих прав, но это не означает, что такое дискриминационное обращение, как с чеченскими ВПЛ, в Российской Федерации применяется "в целом" по всей стране. ECRE полагает, что этот аргумент не должен применяться другими европейскими государствами в защиту альтернативы защиты внутри страны.⁷⁵

Рекомендации

57. ECRE призывает Российскую Федерацию отменить разрешительную систему регистрации проживания, или прописки, в соответствии с Рекомендацией Парламентской ассамблеи Совета Европы 1544 (2001).⁷⁶
58. Место регистрации проживания ВПЛ не должно влиять на их доступ к своим правам, включая все социально-экономические государственные льготы или пособия и право требовать компенсацию за утраченное жилье.
59. ВПЛ из Чечни должны иметь возможность замены паспортов в местах фактического проживания без необходимости возвращаться в Чечню или другие регионы, где им может угрожать опасность.

Добровольный характер возвращения ВПЛ

60. В соответствии с принципом 15 Руководящих принципов ООН все ВПЛ имеют право на защиту от принудительного возвращения или внутреннего перемещения в любое место, где их жизни, безопасности, свободе или здоровью будет угрожать опасность.
61. Руководящий принцип 28 Руководящих принципов ООН 1998 года гласит, что на компетентных органах лежит первоочередная обязанность по созданию условий, которые позволят ВПЛ добровольно вернуться в свои дома или места обычного проживания или переселиться в другую часть страны. На данный момент российские власти не предложили переселения внутри страны в качестве реального варианта для чеченских ВПЛ.
62. Российское правительство заявило о признании необходимости обеспечения добровольного характера возвращения ВПЛ в Чечню, и статья 7.2 (5) Закона о вынужденных мигрантах обязывает местные исполнительные власти "оказывать вынужденным мигрантам помощь по их просьбе в возвращении в

⁷³ А не в том месте, где они были официально зарегистрированы.

⁷⁴ Например, месхетинские турки в Краснодарском крае. См. ECRE Country Report, 2005, раздел, посвященный России.

⁷⁵ Дополнительную информацию по альтернативе защиты внутри страны см. в разделе III.

⁷⁶ Система прописки относилась к мигрантам, искателям убежища и беженцам в государствах-членах Совета Европы: эффекты и средства защиты.

прежнее место проживания".⁷⁷ Однако российские власти также постоянно подчеркивают официальную позицию о том, что ВПЛ должны вернуться в Чечню, поскольку ситуация там "стабилизировалась".

63. Вскоре после возобновления конфликта в Чечне в 1999 году российские власти, главным образом через Федеральную миграционную службу и Миграционную службу Ингушетии (МС) стали вынуждать чеченских ВПЛ к возвращению в Чечню. В 2004 году правительство стало пропагандировать возвращение, обещая выплату компенсаций за утраченное жилье лицам, вернувшимся "добровольно". Последнее временное поселение в Ингушетии, Сацита, было закрыто в июне 2004 года.⁷⁸ НПО⁷⁹ и международные организации выражали озабоченность в связи с возвращением ВПЛ в Чечню из Ингушетии и закрытием там временных поселений.
64. ECRE полагает, что, учитывая ситуацию, сложившуюся для ВПЛ в Ингушетии и других регионах Российской Федерации, по-прежнему опасную обстановку в Чеченской Республике и отсутствие возможностей для возвращения ВПЛ в Чечню, любая попытка подталкивать ВПЛ к добровольному возвращению в Чеченскую Республику будет приравниваться к принудительному возвращению.

Рекомендации

65. ECRE выступает против пропаганды возвращения ВПЛ в Чечню или в другие регионы Российской Федерации до тех пор, пока там не будут созданы безопасные и достойные условия.
66. ECRE полагает, что внутреннее возвращение, переселение или реинтеграция ВПЛ могут быть только добровольными⁸⁰ и осуществленными в соответствии с принципом 28 Руководящих принципов ООН,⁸¹ что позволяет ВПЛ возвращаться в свои дома или обычные места проживания добровольно, безопасно и с достоинством. Добровольный характер возвращения означает больше, чем отсутствие физического принуждения или открытого запугивания. Наложение на людей санкций, чтобы вынудить их к возвращению, например, отмена социально-экономических благ, делает возвращение принудительным.

⁷⁷ UNHCR Paper on Asylum Seekers from the Russian Federation in the Context of the Situation in Chechnya, February 2003.

⁷⁸ Tullio Santini, "North Caucasus: upholding IDPs' right to "voluntary" return", Forced Migration Review, 21 September 2004, стр. 53-54

⁷⁹ Сообщения НПО о свидетельствах принудительного возвращения см. в: Human Rights Watch, Into Harm's Way: Forced Return of Displaced People to Chechnya, Vol. 15, No. 1 (D), Human Rights Watch Publications, January 2003, <http://hrw.org/reports/2003.russia0103/>; С.А. Ганнушкина. О положении жителей Чечни в Российской Федерации, июнь 2003 г. – май 2004 г., Правозащитный центр "Мемориал", Сеть "Миграция и право", Москва 2004 г., и июнь 2005 г. – июнь 2006 г., Москва 2006 г.

⁸⁰ Возвращение может классифицировать как добровольное только в том случае, когда лицо, имеющее законные основания остаться, делает осознанный выбор и свободно соглашается поступить таким образом без какого-либо давления. См. ECRE Position on Return, paragraphs 7-8. www.ecre.org

⁸¹ http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html

67. Необходимы условия для обеспечения безопасности возвращения – физической, правовой и материальной.⁸² Российское правительство при поддержке международного сообщества обязано обеспечить выполнение этих условий.⁸³
68. Необходимы гарантии минимального уровня жизни в Чечне для ВПЛ, куда должны входить возможность трудоустройства, наличие необходимого уровня средств к существованию и жилья и денежных выплат, при которых может быть обеспечена здоровая и достойная жизнь.⁸⁴

II ЛИЦА, ИЩУЩИЕ УБЕЖИЩА, И БЕЖЕНЦЫ ИЗ ЧЕЧНИ В ЕВРОПЕ

Проблемы защиты в Европейском Союзе (ЕС)⁸⁵

69. Начиная с 2003 года лица, ищущие убежища, из Российской Федерации (считается, что это главным образом лица чеченского происхождения) стали одной из крупнейших групп лиц, ищущих убежища, в Европе и других индустриально развитых странах.
70. По причине сложностей с получением виз возможности попадания в Европу для чеченцев ограничены. Многие чеченцы по суше через Беларусь или Украину попадают в Польшу или Словацкую Республику. Отсутствие доступа к процедурам убежища в Словакии и ограниченные возможности приема в Польше означают, что часто чеченцы едут дальше на запад.
71. Обращение с чеченцами значительно различается в разных европейских странах. В 2005 году процент признания колебался от 0% в Словакии до свыше 90% в Австрии,⁸⁶ из чего следует, что для многих чеченцев итог "лотереи убежища" в очень большой степени будет зависеть от страны, в которой они будут искать убежища. В Германии это может даже зависеть от региона страны, в котором будет подано ходатайство.⁸⁷
72. В нескольких странах ЕС чеченцам не предоставляется статус беженцев, если они были официально зарегистрированы в Российской Федерации за

⁸² Там же. В параграфах 25-27 дается более подробное описание условий, необходимых для обеспечения физической, правовой и материальной безопасности для возвращаемых.

⁸³ Принцип 15 Руководящих принципов ООН по перемещению внутри страны 1998 года.

⁸⁴ Более подробно о минимальных услугах и обеспечении, которые должны оказываться ВПЛ компетентными органами см. в Принципе 18 Руководящих принципов ООН о перемещении внутри страны 1998 года.

⁸⁵ И Швейцарии и Норвегии.

⁸⁶ Мировые тенденции УВКБ ООН в определении статуса беженца в 2005 г. <http://unhcr.org/statistics>. ECRE Country Report 2005. <http://www.ecre.org>. В целом высокие проценты признания отмечаются в Австрии, Бельгии и Франции, в то время как сложнее получить статус чеченцам в Финляндии, Чешской Республике, Польше, Швеции, Германии и Словацкой Республике. См. ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, March 2006, стр. 22-23.

⁸⁷ В Германии существует в основном ограничительная судебная практика. Бавария, Северный Рейн – Вестфалия и Нижняя Саксония выносили главным образом ограничительные решения. Некоторое количество положительных решений было вынесено в Бремене, Гессене и Саксен-Анхальте. Информация обследования ECRE. См. также См. Статью «Chechen Migration to Western Europe. In the Backwaters of European Migration Policies – Cause and Impact», Joerg Gebhard из Foyer, Брюссель, в журнале *KOLOR Journal of Moving Communities*, 2006, Vol. 6, No. 2.

пределами Чечни.⁸⁸ Другие страны полагают, что чеченцы спасаются от вооруженного конфликта в целом и не подвергаются угрозе индивидуального преследования, и поэтому не предоставляют им статуса беженцев или субсидиарных форм защиты.⁸⁹

73. Некоторые государства-члены предоставляют чеченцам, не получившим статус беженцев, субсидиарные формы защиты.⁹⁰ Защиту от выдворения, предоставляемую субсидиарной защитой лицам, которые не были признаны соответствующими определению беженцев, но нуждаются в международной защите, следует приветствовать, но при этом беспокойство вызывают широкие различия в проценте чеченцев, получающих статус беженца или субсидиарную защиту в государствах-членах.⁹¹
74. ECRE полагает, что лица, пользующиеся субсидиарными формами защиты, должны иметь те же права, что и конвенционные беженцы. Как минимум они должны пользоваться правами, гарантированными в Квалификационной директиве.⁹²
75. В некоторых странах чеченские беженцы в подобном положении не получают правового статуса, в результате чего им отказывается в доступе, например, к жилью, рынку труда и любым средствам к существованию, и они вынуждены жить нелегально.⁹³
76. Больше всего беспокойства вызывают сообщения о том, что власти европейских стран возвращают лиц, ищущих убежища, чьи ходатайства были отклонены, в Российскую Федерацию⁹⁴ или принимают политику, при которой эта практика пропагандируется как приемлемая.⁹⁵ Чеченцы, которым было отказано в статусе беженца или в какой-либо форме субсидиарной защиты, в настоящее время не должны возвращаться.
77. ECRE также обеспокоен ситуацией в странах, вступивших в ЕС в мае 2004 года, чьим относительно новым системам убежища трудно справиться с большим количеством чеченских беженцев на своей территории. В частности, это касается Польши.⁹⁶ ECRE признает, что Польша принимает большое

⁸⁸ Польша, Германия, Финляндия, Норвегия. Обследование ECRE 2006 года.

⁸⁹ Например, Польша, Чехия и Норвегия. Обследование ECRE 2006 года.

⁹⁰ По статистике УВКБ ООН, к этим странам относятся Дания, Финляндия, Германия, Венгрия, Норвегия, Польша, Испания, Швеция, Швейцария и Соединенное Королевство.

⁹¹ Например, в Австрии многие чеченцы получают статус беженцев, в то время как в Польше значительная часть чеченцев получают статус "терпимого пребывания". Обследование ECRE 2006 года.

⁹² Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

⁹³ Например, во Франции. Информация получена от организации – члена ECRE. Февраль 2007 года.

⁹⁴ Германия, Норвегия (обследование ECRE 2006 года) и Швейцария (в некоторых случаях, см. ECRE Country Report 2005).

⁹⁵ Те же вышеупомянутые страны и Нидерланды (подтверждено организацией – членом ECRE в мае 2005 года).

⁹⁶ Martin Rozumek, *EU Law: The Fiction of Harmonized Standards*, 8 December 2004. Полный текст см. на: http://www.ecre.org/eu_developments/responsibility/dublinreg.pdf На 57% уменьшилось количество ходатайств о предоставлении убежища в новых государствах-членах ЕС между 1-й половиной 2004 г. и тем же самым периодом 2006 г., см. Уровни и тенденции предоставления убежища в индустриально развитых странах, Первый квартал 2006 г., УВКБ ООН, июль 2006.

количество беженцев из Чечни, что неизбежно вызывает нагрузку на службы приема и другие службы. Однако, отсутствует или практически отсутствует поддержка для лиц, получивших психические травмы. Статус "терпимого пребывания", который получают большинство чеченцев в Польше, на практике означает, что беженцы вынуждены покидать приемные центры, практически не имея доступа к интеграционным программам и получая мизерную социальную помощь⁹⁷. Поэтому многие подают повторные ходатайства об убежище, чтобы сохранить приемное пособие.⁹⁸ Другие решают покинуть Польшу и отправляются в страны, где им будут предоставлены лучшие условия поддержки.⁹⁹

78. С расширением ЕС нагрузка на государства на восточных границах ЕС возросла,¹⁰⁰ поскольку чеченских беженцев возвращают на их территорию другие государства-члены в рамках так называемого Регламента "Дублин II", в соответствии с которым ответственность часто возлагается на первое государство, в котором лицо, ищущее убежища, оказалось на территории ЕС.¹⁰¹
79. Польские НПО высказывают озабоченность по поводу того, что хотя система "Дублин II" привела к тому, что чеченские лица, ищущие убежища, реже стремятся выйти из процедуры убежища и незаконно уехать из Польши. Однако, они также заявляют об уменьшении количества заявлений о предоставлении убежища в Польше, т.к. всё большее количество чеченцев пересекают границу и пытаются попасть в Германию (также незаконно). Эта группа попадает в зависимость от торговцев людьми и сталкивается со всеми трудностями и рисками, которые влечет за собой нелегальное пересечение границы.¹⁰² НПО в Чешской Республике также свидетельствуют об уменьшении количества ходатайств о предоставлении убежища от чеченцев с тех пор как Чехия вошла в ЕС в 2004 г.¹⁰³
80. Регламент "Дублин II" влечет за собой страдания, потрясения и тяготы для лиц, ищущих убежища, и по другим причинам. И УВКБ ООН, и ECRE отметили причины для беспокойства, в том числе: более активное применение некоторыми государствами содержания под стражей для обеспечения успешного перемещения лиц, ищущих убежища, в ответственное за них

⁹⁷ См. статью «Chechen Migration to Western Europe. In the Backwaters of European Migration Policies – Cause and Impact», Joerg Gebhard из Foyer, Брюссель, в журнале *KOLOR Journal of Moving Communities*, 2006, Vol. 6, No. 2. Стр. 74. Также: Barbara Esser and Barbara Gladysch: *Die Situation tschetchenischer Asylbewerber und Flüchtlinge in Polen und Auswirkungen der EU-Verordnung Dublin II*, February 2005, стр. 3.

⁹⁸ Исследование ECRE 2006 года.

⁹⁹ Barbara Esser and Barbara Gladysch: *Die Situation tschetchenischer Asylbewerber und Flüchtlinge in Polen und Auswirkungen der EU-Verordnung Dublin II*, February 2005, стр. 3.

¹⁰⁰ По данным УВКБ ООН, количество принимаемых лиц намного превышает количество выезжающих лиц в Греции, Венгрии, Италии, Польше, Словакии и Испании. См. The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper. Стр. 8. <http://unhcr.de/pdf/591.pdf>

¹⁰¹ Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Дополнительную информацию о том, как работает этот регламент, см. в ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe. <http://www.ecre.org>.

¹⁰² Информация из обследования ECRE, июль 2006 года.

¹⁰³ НПО свидетельствуют о том, что такое снижение может увеличить количество признанных беженцев из Чечни (20 %) в сравнении с 1%, который был до прошлого года. Исследование НПО для ECRE 2006.

государство-член;¹⁰⁴ перемещение детей в государства-члены, где у них нет никаких связей или членов семьи;¹⁰⁵ нежелание некоторых государств-членов использовать Гуманитарное положение, чтобы дать возможность семьям быть вместе;¹⁰⁶ нежелание некоторых государств-членов использовать положение о суверенитете для рассмотрения ходатайств об убежище лиц, испытавших очень сильные потрясения и психические травмы.¹⁰⁷

81. ECRE обеспокоен сведениями о том, что лицам, ищущим убежища, и задержанным до определения их статуса и перевода в ответственное государство-член ЕС по Регламенту Дублин II не гарантирован доступ к правовому консультированию.¹⁰⁸

82. Многие беженцы из Чечни страдали от психических травм и даже пыток. Это могло негативно сказаться на их шансах получения статуса беженца при ускоренной процедуре. До тех пор, пока жертвам пыткам не будет представляться поддержка во время процедуры предоставления убежища, им будет сложно говорить о пережитом, у них будет больше сложностей проблем вспомнить, что с ними произошло и им понадобится больше времени, чтоб начать «доверять» интервьюеру¹⁰⁹ В проекте ECRE «Истории беженцев», чеченские беженцы из Польши подтверждают свои страхи и беспокойство во время интервью по предоставлению убежища: *«Все, кто приезжают из Чечни бояться, что всё, что они расскажут во время интервью может навредить тем, кто остался там. У нас были сомнения, потому что, когда ты там живёшь (в Чечне), ты привыкаешь, к тому, что вся информация продаётся и покупается».*¹¹⁰

83. Условия приема имеют для беженцев с психическими травмами критическое значение. Направление чеченских беженцев в Польшу и Чешскую Республику в рамках системы "Дублин II" не только усиливает нагрузку на небогатые ресурсы этих стран,¹¹¹ но и может причинить значительный вред этим людям. ECRE с беспокойством отмечает, что новый Закон об убежище, принятый в Австрии в 2005 году,¹¹² больше не предусматривает исключений из регламента "Дублин II" при диагнозе "психическая травма"¹¹³. ECRE считал

¹⁰⁴ Чеченские беженцы постоянно помещаются под стражу в Бельгии, Чешской Республике и Германия. См. ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, стр. 22. В ECRE Country Report 2005 НПО высказывают предположение о том, что с 2006 года эта практика будет чаще применяться в Австрии по причине изменений законодательства и вступления в силу нового Закона об убежище.

¹⁰⁵ ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, стр. 11.

¹⁰⁶ ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, стр. 16

¹⁰⁷ См. иллюстрацию 9 в The Dublin II Regulation, UNHCR Discussion Paper. Стр. 33.

¹⁰⁸ Например, в Австрии. Исследование ECRE 2006.

¹⁰⁹ See *Traumatized Refugees in the EU. Analysis of Institutional Developments, Identification of Protection Systems, Best Practices and Recommendations (TraRef). Report about the Final Conference.* Berlin Institute for Comparative Social Research.

¹¹⁰ ECRE Интервью № 11 Польша 2006

¹¹¹ Чешская Республика и Польша обладают ограниченными возможностями помощи беженцам с психическими травмами. См. ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, стр. 8.

¹¹² Вступил в силу 1 января 2006 года.

¹¹³ Хотя в случае передачи в государства-участники системы "Дублин II" Европейская конвенция о правах человека должна приниматься во внимание. В случаях тяжелых психических травм по закону должно быть получено заключение психиатра. Психиатры имеются во всех 11 центрах подготовки к высылке. См. *Traumatized Refugees in the EU, Berlin Institute for Comparative Social Research.* October 2006. Austria. (Секция 2 об Австрии). Несмотря на эти нормы, австрийские НПО свидетельствуют о том, что чеченских искателей

эту практику положительной и будет призывать Австрию и другие государства-члены применять положение о суверенитете для рассмотрения ходатайств об убежище чеченцев, страдающих от психических травм.

84. Перемещения в рамках системы "Дублин II" не только влияют на психологическое здоровье беженцев. Группы чеченских беженцев отмечают дело Исы, умершего в Польше вскоре после его освобождения, когда он был перемещен туда из Бельгии в рамках системы "Дублин II".¹¹⁴ Как следует из сообщений групп беженцев и выдержек из дневника Исы, опубликованных в польской газете,¹¹⁵ Иса получал неудовлетворительное лечение по поводу гепатита С в ходе процесса перемещения, что могло способствовать его смерти.
85. Практически нулевой уровень признания в Словакии, сообщения о депортациях по цепочке из Словакии в Россию через Украину;¹¹⁶ сообщения об ограниченном доступе к процедурам убежища в Греции, Бельгии, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландах, Словении и Испании;¹¹⁷ ограничение права обжалования в некоторых странах и отсутствие приостанавливающего действия у права обжалования¹¹⁸ для лиц, перемещаемых в рамках "Дублин II" – все это означает, что чеченские беженцы также сталкиваются с совершенно реальной угрозой выдворения из некоторых государств-членов ЕС.

Рекомендации

86. ECRE призывает европейские страны принять полное и включающее толкование Конвенции 1951 года в отношении лиц, ищущих убежища, из Чечни. Бегство от вооруженного конфликта или гражданской войны не должно быть основанием для того, чтобы отказывать чеченцам в защите их как беженцев, поскольку многие люди, спасающиеся от конфликта, делают это по конвенционным основаниям. Субсидиарные формы защиты должны предоставляться только чеченцам, чьи основания бегства не соответствуют критериям Конвенции, но которые все же нуждаются в международной защите.
87. ECRE призывает европейские страны обеспечить такое положение, при котором все лица, получающие субсидиарную защиту, пользовались бы теми же правами, что и конвенционные беженцы, особенно в части единства семьи и социально-экономических прав, и как минимум предоставлять им права,

убежища переводят в другие страны в соответствии с Дублином II, в основном в Польшу и Словакию, даже если они страдают от психических травм. Исследование ECRE 2006

¹¹⁴ Информация Всемирного чеченского конгресса и Ассоциации чеченцев в Бельгии.

¹¹⁵ См. статью "Иса, который любил быть человеком". Статья в *Gazeta Wyborcza*, 30 января 2007 года.

¹¹⁶ Обследование ECRE, 2006 год.

¹¹⁷ ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe. Стр. 6. The Transfer of Chechen Asylum Seekers from Norway to Greece In Accordance with the Dublin Convention, 2002. <http://www.noas.org/Dbase/pub/print/TheTransferofChechenAsyl.shtml>.

¹¹⁸ ECRE/Elena Summary Report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe. Стр. 21.

определенные в Квалификационной директиве.¹¹⁹ Чеченцы, которым было отказано в статусе беженца или в какой-либо форме субсидиарной защиты, должны получать правовой статус, который позволял бы им иметь жилье, социальное обеспечение и доступ к рынку труда и достойному уровню жизни в принимающей стране.

88. ECRE призывает государства-члены не перемещать чеченцев в другие государства-члены, используя Регламент "Дублин II", если им не будет гарантирован доступ к справедливой процедуре убежища. Риск высылки из некоторых государств-членов ЕС означает, что к таким делам необходимо подходить с крайней осторожностью, чтобы не подвергать беженцев подобной опасности, т.к. это было бы нарушением обязательств государств по статье 33 (2) Конвенции 1951 года и Статье 3 Европейской конвенции о правах человека и Конвенции против пыток.
89. В духе солидарности и разделения ответственности, который присущ Заключению Исполнительного комитета УВКБ ООН № 15 (XXX) 1979 года, ECRE призывает государства-члены оказывать поддержку "новым" государствам-членам, принимающим большее количество беженцев из Чечни в силу своего географического положения.¹²⁰
90. Эта поддержка может осуществляться путем применения статьи 3 (2) (Пункт о суверенитете) Регламента "Дублин II" для принятия на себя ответственности за рассмотрение всех ходатайств об убежище, поданных чеченскими лицами, ищущими убежища, на территории государства-члена, и не перемещать их в первую страну, в которой они оказались на территории Европейского Союза (особенно при рассмотрении ходатайств об убежище чеченских беженцев, страдающих от психических травм, если беженцы сами не просят направить их в другое государство-член для воссоединения семьи или по другим причинам); и статьи 15 Регламента (Гуманитарное положение) для обеспечения единства семьи, а также для того, чтобы заявления членов семьи и других находящихся на иждивении родственников рассматривались в одной стране, если об этом просит лицо, ищущее убежища.
91. ECRE категорически выступает против принудительных или обязательных возвращений чеченских лиц, ищущих убежища, из европейских стран в Российскую Федерацию по следующим причинам: сообщения о том, что российские федеральные силы постоянно нарушают права человека в Чечне; атмосфера безнаказанности и отсутствия законного преследования за эти нарушения; отсутствие реагирования федерального центра на введение местными и региональными властями законодательства, противоречащего национальному и международному праву; активизация "античеченских" настроений и рост нападений, связанных с расовой ненавистью; дискриминация чеченцев со стороны правоохранительных органов,

¹¹⁹ Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.

¹²⁰ http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/doclist/+cwwBmeBxnI_AwwwFqh0kgZTtFqnnLnqAFqh0kgZTMzmeccxwwwDzmpwww5Fq1IZu2g0acoAnaet6GMgZNgTGktqmRbZOzmpwww/

произвольные аресты и содержание под стражей; дискриминационный и ограничительный характер регистрации по месту жительства и временного пребывания и нарушение прав в ходе проверок документов.

92. Возвращения чеченцев в Чечню должны быть исключительно добровольными,¹²¹ и лица, ищущие убежища, и беженцы должны иметь возможность вернуться в свои дома или обычные места жительства безопасно и с достоинством, а это означает больше, чем просто отсутствие физического принуждения или открытого запугивания, и подразумевает подлинное и осознанное согласие на основе полной информированности.
93. УВКБ ООН должно продолжать лишь содействовать добровольному возвращению, а не пропагандировать его.
94. Государства-члены ЕС также не должны перемещать чеченских лиц, ищущих убежища, или чеченцев, чьи ходатайства об убежище были отклонены, в третьи страны, такие как Азербайджан, Беларусь, Грузия, Молдова или Украина, чьи относительно новые системы убежища испытывают дополнительную нагрузку по причине наличия других крупных групп беженцев и/или ВПЛ и в силу близости Российской Федерации. Лица, возвращаемые в Беларусь или Украину, могут также подвергаться риску высылки.

Проблемы защиты в странах, соседствующих с ЕС

95. Другим государствам за пределами нового ЕС¹²² также нелегко справляться с большим количеством чеченских беженцев, учитывая их относительно новые системы убежища, ограниченные финансовые ресурсы, политическую напряженности, вызванную географической близостью и/или отношениями с Российской Федерацией, а также тот факт, что им приходится поддерживать и другие значительные группы ВПЛ и беженцев от других конфликтов в регионе.¹²³
96. В начале второй войны в 1999 году многие чеченцы искали убежища в соседних странах, главным образом в Казахстане, Азербайджане и Грузии. Примерно 4000 чеченских беженцев были зарегистрированы и получили защиту в Грузии.¹²⁴ Около 2500 беженцы из Чечни проживают главным образом в Панкисском ущелье.¹²⁵ В Азербайджане находится около 8500 чеченцев.¹²⁶

¹²¹ Возвращение может быть признано добровольным только в том случае, если лицо, у которого имеются правовые основания остаться, сделало осознанный выбор и свободно согласилось на возвращение, не подвергаясь какому-либо давлению. См. ECRE Position on Return, параграфы 7-8. www.ecre.org

¹²² Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Украина.

¹²³ CoE Refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia, Doc. 10835. 6 February 2006.

¹²⁴ См. Позицию по защите искателей убежища и беженцев в Грузии, Политика и Практика УВКБ ООН. Май 2004 г. <http://www.unhcr.org/publ/RSDLEGAL/43a6878d4.pdf>

¹²⁵ Несмотря на то, что многие из них – этнические кисты, см.: Совет Европы Беженцы и перемещённые лица в Армении, Азербайджане и Грузии, Документ. 10835. 6 февраля 2006 and *Молчание убивает: Нарушения в отношении чеченских беженцев в Грузии. Информационным и документационный центр по правам человека. Грузия, 2006.*

¹²⁶ CoE Refugees and displaced persons in Armenia, Azerbaijan and Georgia, Doc. 10835. 6 February 2006.

97. Хотя ECRE приветствует положительные усилия этих стран, не входящих в ЕС, по предоставлению защиты чеченским беженцам, в частности тот факт, что Грузия признала чеченцев нуждающимися в защите *как группу*¹²⁷ (единственная страна в Европе, поступившая так на данный момент), по-прежнему сохраняются поводы для серьезного беспокойства в связи с доступом к процедурам убежища и/или правовым статусом в большинстве этих стран.¹²⁸
98. В Азербайджане чеченские беженцы хоть и получают в УВКБ ООН определенную форму защиты от депортации, они все же не получают от правительства правового статуса и не имеют доступа к социальной помощи, кроме помощи УВКБ ООН. ECRE приветствует тот факт, что правительство Азербайджана недавно начало предоставлять детям чеченских беженцев школьное образование, однако свидетельства о рождении по-прежнему не выдаются. Большинство беженцев в Азербайджане не имеют правового статуса. Азербайджан отказывается признавать их беженцами, поскольку они пересекают границу нелегально и без документов, удостоверяющих личность. Сообщается также об экстрадиции одного беженца в Российскую Федерацию.¹²⁹
99. В то же время в 2005 году УВКБ ООН сообщало о том, что беженцы уезжали из Азербайджана в Россию, поскольку они не могли выращивать свои продукты питания и им не хватало еды.
100. В Грузии беженцы, не имеющие регистрации проживания у грузинских граждан, обязаны проживать в Панкисском ущелье, бедном районе, где фактически нет возможности найти работу. Беженцы зависят от еды, выдаваемой УВКБ ООН, которая скудна и не разнообразна. Натурализация может занять годы, и большинство этнических чеченцев не желают оставаться в Грузии. Обследование, проведенное ООН в Грузии, показывает, что 73% этнических чеченцев хотели бы переселиться куда-либо еще.¹³⁰ Однако и Совет Европы, и НПО отмечают, что третьи страны, такие как Швеция и Канада, которые ранее принимали чеченских беженцев, теперь менее охотно переселяют эту группу по соображениям безопасности.
101. Со своей стороны "Хьюман райтс уотч" документально зафиксировала репатриацию 18 беженцев в Российскую Федерацию в 2005 году, которую УВКБ ООН не считает добровольной;¹³¹ администрация Чеченской Республики осуществила несколько посещений Ущелья, чтобы посодействовать "добровольному" возвращению в 2006 году; а Европейский суд по правам

¹²⁷ Они признаются prima facie, но этот статус должен возобновляться каждый год.

¹²⁸ Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан, Молдова, Украина.

¹²⁹ Чанкаев. См. пресс-релиз (на русском языке). <http://www.kavkaz.memo.ru/newstext/news/id/995920.html>

¹³⁰ См. Silence Kills: Abuse of Chechen Refugees in Georgia. The Human Rights Information and Documentation Centre, Georgia. 2006.

http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/120/242_1169541420_2007-01-silence-kills-abuse-of-chechen-refugees-in-georgia.pdf Также: Chechen refugees choose resettlement over integration. <http://www.balkananalysis.com/2006/08/10/chechen-refugees-choose-resettlement-over-integration/>

¹³¹ <http://hrw.org/english/docs/2006/01/18/georgi12229.htm>

человека подверг критике обращение Грузии с тринадцатью беженцами по делу об экстрадиции в Российскую Федерацию.¹³²

102. В этих обстоятельствах возвращения беженцев из Азербайджана и Грузии не могут считаться добровольными.
103. Украина предлагала временную защиту чеченцам с 1995 по 1997 год. Вплоть до 2001 года процент признания чеченских лиц, ищущих убежища, составлял в среднем 32,6%. С начала 2005 года он составляет 0%.¹³³
104. Общины беженцев в Украине утверждают,¹³⁴ что у них не только ограниченный доступ к процедурам убежища, но этническим чеченцам также сложно попасть в страну, хотя, будучи российскими гражданами, они должны пользоваться безвизовым режимом. Украинские НПО также по-прежнему сообщают, что чеченцев возвращают в Украину, главным образом Республикой Словакия, а иногда и Польшей, даже когда они пытались ходатайствовать об убежище в этих странах.¹³⁵
105. В 2007 г. Украина планирует подписать договор о реадмиссии с Европейским Союзом. ECRE обеспокоен, что этот договор не предусматривает достаточных гарантий для беженцев и искателей убежища, которые бы защищали их от возвращения в ситуации, где они могли бы подвергнуться пыткам или бесчеловечному или унижающему человеческое достоинство обращению.
106. Украина и Россия недавно парафировали двухстороннее соглашение о реадмиссии.¹³⁶ Даже до его парафирования, выдворения чеченцев в Россию происходили регулярно.¹³⁷ НПО и Чеченские общины зафиксировали несколько случаев, когда чеченцев, нуждающихся, по их мнению, в международной защите¹³⁸ в 2006 г. возвращали в Российскую Федерацию.¹³⁹ После вступления в силу договоров о реадмиссии с ЕС и РФ, риск выдворения таких лиц из ЕС через Украину в Российскую Федерацию очевиден.
107. Хотя в целом чеченские беженцы должны иметь хорошие шансы интеграции в украинское общество по причине знания русского языка и общего советского

¹³² Шамаев и двенадцать других лиц против Грузии и России.

¹³³ Информация ХИАС, Украина, 2006 год.

¹³⁴ Информация собрана в ходе собеседований с украинскими НПО и группами беженцев, проведенных ECRE, декабрь 2006 года.

¹³⁵ Информация ХИАС, Украина, 2006 год.

¹³⁶ Окончательный текст до сих пор недоступен, однако, из проектов договора очевидно, что специальные нормы в отношении защиты искателей убежища и беженцев не включены.

¹³⁷ Информация Фонда Беркат (украинского НПО).

¹³⁸ В связи с трудностями при допуске на территорию Украины и рассмотрении заявлений о предоставлении статуса беженца, многие чеченцы официально не обращаются за статусом беженца, и, таким образом, не могут считаться «искателями убежища» в буквальном смысле этого термина.

¹³⁹ Украинские НПО заявляют, что в 2006 г. 1 искатель убежища из Чечни был задержан при попытке перейти границу со Словакией, сопровожден сотрудниками Пограничной службы в г. Харьков, где был передан российской стороне. В начале 2006 г. Ахмед, одинокий искатель убежища из Чечни, был задержан в своей квартире в г. Киеве сотрудниками украинских правоохранительных органов и выдворен в Российскую Федерацию. В октябре 2006 г. семья из 6 искателей убежища из Чечни была отправлена из Донецка в РФ. Другая семья из 4 человек (включая 2 детей) были также выдворены в 2006 г..

прошлого, на практике чеченцы не могут получить правового статуса, который позволял бы им остаться в стране.

108. Создание Союзного государства Республики Беларусь и Российской Федерации и Соглашение о равных правах для его граждан на практике означает, что ходатайства об убежище чеченских беженцев не рассматриваются. Чеченцы, будучи российскими гражданами, имеют право пребывания на территории Беларуси, но сталкиваются со сложностями при получении регистрации проживания в Минске, а без статуса беженцев они не имеют правовой защиты от высылки.
109. Молдова в течение длительного времени была одной из немногих стран в регионе, которые поддерживали чеченских беженцев и предоставляли им статус беженцев. Однако количество лиц, получающих статус, сократилось, равно как и количество чеченцев, подающих ходатайства о статусе беженцев в Молдове. Одна из основных проблем, с которым сталкиваются все беженцы в Молдове, заключается в том, что правительство не может оказывать поддержку после получения лицами статуса беженцев. В стране, которую часто называют самой бедной в Европе, в которой крайне тяжелы экономические условия, содержать себя беженцам чрезвычайно трудно. Многие чеченцы, имеющие статус беженцев в Молдове, покинули страну.¹⁴⁰
110. Для беженцев, которые не могут найти долгосрочного решения своих проблем в нынешней стране убежища, одним из вариантов является переселение в третью страну. УВКБ ООН и партнеры-соисполнители в настоящее время осуществляют программы переселения беженцев из Азербайджана, Грузии и Украины. В прошлом чеченские беженцы переселялись в страны ЕС, главным образом в Швецию.¹⁴¹ Хотя их количество было невелико, эти программы часто становились спасением для чеченских беженцев в критических ситуациях. Однако для УВКБ ООН становилось все сложнее находить места для переселения чеченских беженцев вследствие проблем безопасности. Повсеместно признается, что государства "не хотят" этой группы.¹⁴² ECRE признает положительную роль Швеции в переселении чеченских беженцев из этого региона и призывает другие государства-члены разделить ответственность за эту уязвимую группу и увеличить число переселяемых в страны ЕС чеченцев, нуждающихся в международной защите.
111. Нет ничего удивительного в том, что, имея мало шансов на получение доступа к процедуре ОСБ, реально рискуя быть выдворенными в Россию и имея мало возможностей долгосрочного решения в этих странах за пределами ЕС, многие беженцы из Чечни предпочитают рискнуть всем и направиться дальше на запад.

Рекомендации

¹⁴⁰ Информация НПО, июль 2006 года.

¹⁴¹ К другим странам, куда переселялись беженцы из этого региона, относятся США, Канада, Ирландия и Нидерланды. См. Whose Responsibility? Norwegian Refugee Council. May 2005.

¹⁴² Это постоянно сообщалось сотрудникам ECRE во время собеседований в течение 2006 года.

112. Признавая сложности, с которыми сталкиваются власти Украины и Беларуси, ECRE призывает правительства европейских стран обеспечить такое положение, при котором чеченские лица, ищущие убежища, могли бы пользоваться защитой на их территории посредством надлежащего доступа к справедливым процедурам убежища.
113. Европейские государства должны обеспечить наличие адекватных условий размещения в Украине к тому времени, когда через 2 года после подписания¹⁴³, договор о реадмиссии между Украиной и ЕС вступит в силу, и чтобы использование задержания соответствовало международным стандартам. Чёткие нормы в отношении защиты прав искателей убежища и беженцев должны быть установлены для предотвращения возврата этих лиц в страны без эффективной системы предоставления убежища и наличия её тщательного мониторинга.
114. Азербайджан, Беларусь, Грузия, Казахстан и Украина на основе международного гуманитарного права должны определить такой правовой статус, который обеспечивал бы чеченцам, спасающимся от конфликтов в Чечне, возможность получить защиту на их территориях.
115. Признавая существование большого количества беженцев из Чечни, и, придерживаясь принципа разделения ответственности и солидарности, ECRE призывает государства-члены ЕС (в которых уже существуют программы переселения и которые хотят начать программы переселения ad hoc) серьезно рассмотреть возможность переселения чеченских беженцев, находящихся в Азербайджане, Беларуси, Казахстане, Молдове, Грузии и Украине, в государства-члены ЕС при помощи УВКБ ООН. ECRE рекомендует выделение средств для помощи правительствам Азербайджана, Беларуси, Грузии, Молдовы, Казахстана и Украины в обеспечении более полноценной защиты и лучших условий для чеченских беженцев на их территориях. НПО должны и могут играть положительную роль в этом процессе.

III. АЛЬТЕРНАТИВА ЗАЩИТЫ ВНУТРИ СТРАНЫ

116. Исследования показали, что многие европейские государства используют концепцию альтернативы защиты внутри страны (АЗВС) для возвращения чеченских лиц, ищущих убежища, в Российскую Федерацию.¹⁴⁴ Чеченские беженцы, которые проживали в качестве ВПЛ за пределами Чеченской Республики, особенно рискуют получить отказ по их ходатайству об убежище на основании АЗВЗ. У ECRE вызывает тревогу тот факт, что альтернатива защиты внутри страны в таких делах применяется главным образом для того, чтобы отказать в защите лицам, которые иначе были бы признаны беженцами.

¹⁴³ <http://news.liga.net/news/N0640235.html>

¹⁴⁴ Германия, Финляндия, Норвегия, Австрия и Швейцария в определенных делах. Исследование ECRE 2006 года.

117. В Конвенции о беженцах не существует требования о том, чтобы беженец сперва попытался найти безопасное место в другой части своей страны происхождения, а уж потом начинал поиск суррогатной защиты, или чтобы опасения преследования распространялись на всю территорию страны происхождения. ECRE напоминает государствам, что при рассмотрении альтернативы защиты внутри страны очень важно акцентировать внимание на ключевые вопросы о том, действительно ли лицу, ищущему убежища, не будет угрожать риск серьезного вреда в стране происхождения.
118. Для того, чтобы можно было оценить АЗВС как реальную и разумную альтернативу, защита должна предоставляться органом власти *de jure*; заявитель должен иметь возможность безопасного, достойного и законного доступа в район защиты внутри страны; должны существовать условия для удовлетворения потребностей уязвимых групп; условия в этом районе должны быть такими, чтобы заявитель не был вынужден вернуться обратно в район, где существует угроза серьезного вреда по одному из конвенционных признаков; отсутствие риска серьезного вреда в предлагаемом месте должно быть установлено объективно, а не просто считалось бы маловероятным причинение вреда. АЗВС редко возможно в случаях, когда агентом преследования является государство.
119. УВКБ ООН заявило, что в Российской Федерации не существует подлинной альтернативы защиты внутри страны для чеченцев, и что все *чеченцы, чьим постоянным местом проживания до поиска убежища за границей являлась Чеченская Республика*, должны считаться нуждающимися в международной защите, кроме случаев, когда существуют серьезные основания полагать, что эти лица несут индивидуальную ответственность за действия, подпадающие под статью 1F Конвенции 1951 года об основаниях для исключения.¹⁴⁵ Это не исключает того, что альтернатива защиты внутри страны может рассматриваться и для лиц, чье постоянное место жительства было за пределами Чечни.
120. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) подчеркнула важность международной защиты беженцев из этого региона, отметив, что продолжение применения на практике системы внутреннего вида на жительство (ранее называемого "пропиской") в Российской Федерации в большинстве случаев делает альтернативу бегства внутри страны несуществующей.¹⁴⁶ Такой же позиции придерживается и "Эмнести Интернэшнл".¹⁴⁷ В Бельгии Генеральный комиссар¹⁴⁸ полагает, что в реальности для чеченцев в Российской Федерации альтернативы защиты внутри страны практически не существует.¹⁴⁹

¹⁴⁵ UNHCR Position regarding Asylum Seekers and Refugees from the Chechen Republic Russian Federation (Emphasis курсив добавлен). Октябрь 2004 года.

¹⁴⁶ PACE Committee on legal Affairs and Human Rights Declaration on the recent human rights violations in the Chechen Republic, 27 January 2005.

¹⁴⁷ Заявление "Эмнести Интернэшнл" в Российской Федерации о положении лиц, ищущих убежища, из Чечни. Март 2004 года. <http://web.amnesty.org/library/Index/ENGEUR460102004?open&of=ENG-393>

¹⁴⁸ http://www.gdisc.org/index.php?id=302&no_cache=1&tx_gdiscdb_pi3%5BshowUid%5D=24

¹⁴⁹ Исследование ECRE, 2006 год.

121. ECRE приветствует сформулированные выше позиции ПАСЕ и полагает, что альтернатива защиты внутри страны для чеченцев в настоящее время рассматриваться не должна ввиду сообщений о совершении российскими федеральными и чеченскими национальными силами постоянных нарушений прав человека в Чечне; ввиду атмосферы безнаказанности и отсутствия преследования лиц, совершивших эти нарушения; ввиду отсутствия реакции федерального центра на введение местными и региональными властями законодательства, которое противоречит национальному и международному праву, в Ставропольском крае, Краснодарском крае, Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах в Западной России, то есть именно в тех местах, где расселяется большинство чеченцев; ввиду волны "античеченских" настроений и роста нападений на расовой почве; ввиду дискриминации по отношению к чеченцам со стороны правоохранительных органов; ввиду дискриминационного и ограничительного характера регистрации по месту проживания и временного пребывания, нарушения прав во время проверок документов, а также ввиду того факта, что иногда документы незаконно изымаются.
122. ECRE не согласен с государствами, которые утверждают, что чеченцы "всего лишь" страдают от тех же проблем, что и остальное население России. Хотя от систематических нарушений прав в Российской Федерации страдают и некоторые другие особые группы (например, месхетинские турки в Краснодарском крае, многие из которых были переселены в США) и многие этнические русские периодически могут страдать и действительно страдают от нарушений своих прав, это не означает, что дискриминация против чеченцев не является реальной и не затрагивает всех сторон жизни и что на это можно ссылаться как на доказательство наличия альтернативы бегства внутри страны.
123. Государства должны понимать, что, возвращая беженцев и лиц, ищущих убежище из Чечни в Российскую Федерацию, они ухудшают там ситуацию внутренне перемещённых лиц.¹⁵⁰

Рекомендации

124. ECRE не считает, что в настоящее время в Российской Федерации существует реальная альтернатива защиты внутри страны для этнических чеченцев, включая тех, которые обладают регистрацией проживания (пропиской) за пределами Чечни, и поэтому призывает европейские государства не использовать альтернативу защиты внутри страны в качестве препятствия для предоставления статуса защиты.
125. Тот факт, что беженец мог жить в качестве ВПЛ до того, как начал поиск защиты, не должен использоваться в отрицательных решениях о достоверности предоставленной информации для доказательства того, что ходатайство о предоставлении убежища за границей не обосновано. Право ВПЛ искать убежища в другой стране оговорено в Принципе 15 (d) Руководящих принципов ООН по перемещению внутри страны 1998 года.

¹⁵⁰ См. параграфы о ситуации в Российской Федерации.

Для получения дополнительной информации свяжитесь с Европейским советом по делам беженцев и изгнанников (ECRE):

103 Worship Street
London EC2A 2DF
United Kingdom
Tel +44 (0) 20 7377 7556
Fax +44 (0) 20 7377 7586
e-mail ecre@ecre.org

205 rue Belliard
Box 14
1040 Brussels
Belgium
Tel +32 (0) 2 514 59 39
Fax +32 (0)2 514 59 22
e-mail eucre@ecre.be

<http://www.ecre.org>



Этот документ издан при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание документа является позицией ЕСРЕ и, ни при каких обстоятельствах, не может считаться документом, выражающим мнение Европейского Союза.

Фотографии:
Саид Магомедов
Региональная общественная организация по поддержке беженцев
и вынужденных переселенцев
Российская Федерация
368830, Республика Дагестан
г. Кизляр, ул. Маяковского, 2

Email: saeed_magomedov@mail.ru