



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/63/Add.3
18 December 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Пятьдесят пятая сессия

Пункт 11 а) предварительной повестки дня

ГРАЖДАНСКИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА, ВКЛЮЧАЯ СЛЕДУЮЩИЕ
ВОПРОСЫ: ПЫТКИ И ЗАДЕРЖАНИЯ

Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям

Добавление

Доклад о результатах поездки рабочей группы в Соединенное
Королевство в связи с проблемой иммигрантов и
просителей убежища

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 5	3
I. "БЕЛАЯ КНИГА": ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ	6 - 8	4
II. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ . . .	9 - 17	6
А. Закон об иммиграции	9	6
В. Инструкции для сотрудников иммиграционной службы (статуса закона не имеют)	10 - 13	8

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
С. Процедурные аспекты и комментарии по ним . . .	14 - 17	10
III. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ	18	13
IV. ВПЕЧАТЛЕНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ В ХОДЕ ПОЕЗДКИ	19 - 25	14
V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	26 - 40	16

Введение

1. В своей резолюции 1997/50 Комиссия по правам человека просила Рабочую группу по произвольным задержаниям уделить все необходимое внимание информации о положении иммигрантов и лиц, просящих убежища, подвергаемых длительному административному задержанию без предоставления возможности административного или судебного обжалования.

2. Правительство Соединенного Королевства предложило Рабочей группе посетить страну. Рабочая группа, которую представляли г-н Капил Сибаль (Председатель) и г-н Петр Ухл (член Группы), а также г-н Маркус Шмидт (секретарь), посетила Соединенное Королевство 21-25 сентября 1998 года.

3. В Соединенном Королевстве Группа посетила ряд центров для задержания и тюрем. К числу центров для задержания, в которых побывали представители Группы, относятся Кемпсвилдский центр для задержания, Оксфордшир; Хармондсвортский центр для задержания, Миддлсекс; Хэзларский центр предварительного заключения в Хемпшире и Центр для задержания в Тизле (в окрестностях аэропорта Гэтуик). Представители Рабочей группы побывали также в Рочестерской тюрьме, Кент, и тюрьме "Вормвуд Скрабз", Лондон. Группа посетила аэропорт Хитроу, где встретила заместителя директора аэропорта г-ном Аленом Крейгом и осмотрела залы первичной и вторичной проверки, помещения службы по приему просителей убежища, зал ожидания и ознакомилась с другими службами аэропорта.

4. В ходе поездки представители Группы встретились с г-ном Майком О'Брайаном (заместитель парламентского секретаря по вопросам иммиграции и убежища) и с сотрудниками министерства внутренних дел. Кроме того, Группа провела встречи с г-ном Колином Харбингом (Дирекция иммиграционной службы), г-ном Фрэнсисом Массериком (начальник Отдела операций по задержанию), г-жой Кэти Кейзи (Управление по вопросам убежища), г-ном Бобом Доу (Управление пересылочных тюрем - пенитенциарная служба), начальниками и администраторами пенитенциарных учреждений и заведующими центрами для задержания, сотрудниками иммиграционных служб, членами инспекционных комитетов, заместителями директоров и инспекторов иммиграционной службы и некоторыми другими должностными лицами. Кроме того, представители Рабочей группы провели консультации с администрацией Иммиграционной службы обжалования в Хеттон-Кроссе, которая имеет право брать просителей убежища на поруки и рассматривать апелляции по существу. Кроме того, Рабочая группа встречалась с представителями Европейского совета беженцев и изгнанников (ЕСБИ) и членами некоторых неправительственных организаций, занимающихся проблемами беженцев, включая, в частности, Британский совет по делам беженцев, Центр правовой помощи беженцам и организацию "Международная амнистия".

5. Прежде всего Рабочая группа хотела бы поблагодарить власти Соединенного Королевства за то, что в ходе поездки они оказывали ей всемерное содействие и проявляли максимальную открытость. Рабочей группе был обеспечен беспрепятственный доступ во все учреждения, которые она намеревалась посетить. Представители Группы свободно и откровенно обменивались мнениями с должностными лицами, помогавшими Группе в ходе поездки. Представителям Группы был обеспечен беспрепятственный доступ к задержанным, с которыми они проводили конфиденциальные беседы с целью получения более подробных сведений о характере правового режима, применяемого к иммигрантам и просителям убежища. В тех случаях, когда Группа запрашивала статистические данные и материалы, которые она считала необходимыми для уяснения этого правового режима, правительственные должностные лица предоставляли делегации запрошенные данные.

1. "БЕЛАЯ КНИГА": ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ

6. 27 июля 1998 года правительство Соединенного Королевства опубликовало "Белую книгу", определяющую рамки многоцелевой долгосрочной стратегии по решению проблемы лиц, ищущих убежища. Опубликованная программа предполагает выделение дополнительных средств на цели осуществления этой стратегии и принятие соответствующего законодательства для более эффективного решения проблем, связанных с просителями убежища, на основе более совершенных и гибких процедур. В этой связи правительство ставит перед собой следующие цели, предусматривающие:

а) увеличение количества решений, принимаемых по делам просителей убежища, с тем чтобы с учетом текущих прогнозов относительно поступления заявлений о предоставлении убежища обеспечить к апрелю 2001 года ликвидацию отставания по рассмотрению дел и применение процедуры, предусматривающей вынесение решения по делу не позднее, чем через два месяца после его принятия к рассмотрению;

б) расширение системы обжалования дел иммигрантов с целью обеспечения того, чтобы к апрелю 2001 года средний срок ожидания апелляции не превышал четырех месяцев;

с) активизацию процесса высылки из страны лиц, которым было отказано в убежище;

д) расширение состава службы по контактам с работниками авиалиний с целью сокращения числа пассажиров, прибывающих в Соединенное Королевство без надлежащим образом оформленных документов; и

е) расширение емкости центров для задержания и сокращение задолженности по рассмотрению дел и сроков ожидания.

7. Цель вышеперечисленных мер заключается в создании эффективной системы предоставления убежища, предусматривающей оперативное рассмотрение дел реальных беженцев и отклонение необоснованных заявлений. Правительство намеревается сосредоточить внимание на создании эффективной системы защиты реальных беженцев на основе неукоснительного применения Конвенции 1951 года о статусе беженцев, обеспечить оперативное рассмотрение заявлений и гарантировать каждому просителю убежища средства к существованию в ходе рассмотрения его заявления или апелляции. В "Белой книге" отмечается важность анализа процедур рассмотрения заявлений о предоставлении убежища в рамках комплексной системы иммиграционного контроля. Возможные злоупотребления и недобросовестное использование механизмов в рамках института убежища наносят ущерб реальным беженцам, а также грозят подрывом системы надлежащего контроля за иммиграцией. В "Белой книге" отмечается, что осуществление решительных мер по совершенствованию действующих процедур, включая меры по отсеву или недопущению к въезду в страну лиц, не отвечающих требованиям для въезда на территорию Соединенного Королевства, полностью отвечает интересам реальных беженцев. Унаследованная правительством задолженность включает свыше 50 000 нерешенных дел и свыше 20 000 нерассмотренных ходатайств об обжаловании. Некоторые из дел, по которым не было вынесено решений, датируются 1990 годом, а включение некоторых апелляций в перечень ожидающих рассмотрения дел может потребовать 15 месяцев. Такие задержки создают благоприятную почву для злоупотреблений со стороны недобросовестных заявителей и ущемляют интересы действительно нуждающихся в защите лиц, которые вынуждены в течение длительного времени ожидать решения своей судьбы.

8. Рабочая группа с удовлетворением отмечает намерение правительства реорганизовать систему предоставления убежища. Меры, предусматриваемые в этой связи правительством, включают, в частности:

а) ускорение процедуры проверки. Ускорение процесса вынесения решений имеет крайне важное значение для успеха всей стратегии правительства в этой области. Задача в этой связи заключается в том, чтобы к апрелю 2001 года обеспечить, чтобы большинство первичных решений по заявлениям о предоставлении убежища принималось в течение двух месяцев с момента их получения и чтобы большинство апелляций по таким решениям рассматривалось в течение четырех месяцев. Речь идет о средних сроках осуществления этих двух процедур, и правительство полагает, что многие дела будут рассматриваться быстрее. Для достижения этих целей правительству необходимо обеспечить успешное применение Программы по совершенствованию системы делопроизводства. Правительство считает, что экономические мигранты злоупотребляют системой предоставления статуса беженцев, поскольку ее неэффективность позволяет им оставаться в Соединенном Королевстве в течение многих лет. Более оперативная система при более высокой вероятности отрицательного решения по завершении процедур позволит существенно снизить количество случаев злоупотреблений;

b) участие юридических представителей в собеседованиях с просителями убежища. Правительство считает, что для целей оперативного и справедливого вынесения решений нет необходимости во всех случаях обеспечивать участие юридических представителей в проведении собеседований с просителями убежища. Правительство считает, что собеседование с просителями убежища по существу представляет собой следственную процедуру, позволяющую заявителю самостоятельно изложить мотивы, по которым он опасается преследования в стране своего происхождения;

c) юридическое представительство по завершении собеседования. В своей "Белой книге" правительство отмечает, что намеревается определить срок, в течение которого проситель убежища должен обратиться с ходатайством о юридическом представительстве на период с момента завершения собеседования. В этой связи предлагается пятидневный срок. Вместе с тем в исключительных случаях этот срок может продлеваться;

d) оказание просителям убежища материальной помощи. По мнению правительства, система оказания материальной помощи должна гарантировать

- i) чтобы реальные просители убежища не оставались без средств к существованию при одновременном применении стимулов, побуждающих просителей убежища рассчитывать прежде всего на собственные силы или на поддержку соответствующих общин;
- ii) предоставление просителям убежища материальной помощи вне рамок основной системы социальных пособий; и
- iii) сведение к минимуму льгот, поощряющих экономическую миграцию, в частности, путем сокращения денежных пособий просителям убежища.

II. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ: ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ

A. Закон об иммиграции

9. В пунктах 16-18 раздела 2 Закона 1971 года об иммиграции излагаются условия и обстоятельства, при которых лицо может быть задержано сотрудником иммиграционной службы, и иные соответствующие процедуры. В этих пунктах отмечается, в частности, следующее:

"Задержание лиц, подлежащих проверке или высылке из страны"

16.1) Лицо, которое может подлежать проверке в соответствии с пунктом 2 выше, может быть задержано с санкции сотрудника иммиграционной службы на период проверки и вынесения решения, разрешающего или запрещающего ему въезд в страну.

2) Лицо, в отношении которого могут быть изданы какие-либо распоряжения на основании какого-либо из пунктов 8-14 выше, может быть задержано с санкции сотрудника иммиграционной службы на период получения дальнейших распоряжений и на период до его высылки во исполнение тех или иных изданных распоряжений.

3) Лицо, находящееся на борту судна или самолета, по распоряжению сотрудника иммиграционной службы может быть снято с борта судна или самолета для целей задержания, предусмотренного настоящим пунктом; кроме того, в случае поступления от сотрудника иммиграционной службы соответствующей просьбы капитан судна или самолета должен воспрепятствовать высадке в Соединенном Королевстве любого лица, которое прибыло в Соединенное Королевство на этом судне или самолете и которому было отказано во въезде, и для этой цели капитан может заключить это лицо под стражу на борту судна или самолета.

4) По просьбе сотрудника иммиграционной службы капитан судна или самолета должен воспрепятствовать высадке в Соединенном Королевстве или до исполнения распоряжения о высылке любого лица, находящегося на борту судна или самолета, в соответствии с пунктом 11 или 15 выше, и в этих целях капитан может подвергнуть его задержанию на борту судна или самолета.

[4A) Водитель транспортного средства, прибывший в Соединенное Королевство по туннельной системе, по распоряжению сотрудника иммиграционной службы может быть снят с транспортного средства для целей задержания, предусмотренного настоящим пунктом.]

17.1) Лицо, подлежащее задержанию на основании пункта 16 выше, может быть арестовано сотрудником полиции или иммиграционной службы без предъявления ордера на арест.

- 2) Если:
- a) на основе подтвержденной клятвой письменной информации мировой судья удостоверился в том, что есть веские основания подозревать, что лицо, подлежащее аресту на основании настоящего пункта, находится в том или ином помещении; или
 - b) в случае Шотландии шериф или магистрат, или мировой судья, компетенция которого распространяется на местонахождение соответствующих помещений, удостоверился в этом на основе заверенных клятвой доказательств;

он может издать распоряжение, разрешающее любому сотруднику полиции вход, при необходимости с применением силы, в указанные в распоряжении помещения для целей их обыска и ареста соответствующего лица.

18.1) Лица могут быть задержаны на основании пункта 16 выше в таких местах, какие могут быть указаны министром (в тех случаях, когда речь не идет о задержании в соответствии с пунктом 16 на борту судна или самолета)".

В. Инструкции для сотрудников иммиграционной службы (статуса закона не имеют)

10. Кроме того, в связи с такими задержаниями для сотрудников иммиграционной службы были разработаны соответствующие инструкции. Эти инструкции вступили в силу соответственно 3 декабря 1991 года и 20 декабря 1994 года. Хотя эти инструкции не имеют обязательной юридической силы, они выполняют роль принципов, которыми должны руководствоваться сотрудники в ходе исполнения своих обязанностей. Согласно этим руководящим принципам полиция, по мере возможности, принимает предварительное решение о разрешении на въезд/временное освобождение от ответственности и санкционирует задержание лишь при отсутствии иной альтернативы. В случае решения о применении задержания осуществляется строгий контроль на предмет проверки обоснованности дальнейшего применения этой меры. Задержание применяется, если соответствующее лицо не намеревается добровольно подчиниться любым налагаемым на него ограничениям. Вместе с тем решение о применении задержания принимается с учетом иммиграционного досье соответствующего лица и конкретных обстоятельств. Незаконно проникшее на территорию страны лицо, имеющее постоянное место жительства, постоянную работу и устойчивые социальные связи, проявляет большую склонность подчиниться налагаемым ограничениям, нежели лицо, не имеющее работы и постоянного места жительства. Факторы, анализируемые при оценке необходимости применения задержания, включают любые гуманитарные соображения, в том числе состояние здоровья соответствующего лица или наличие на его иждивении родственника, предполагаемую длительность задержания и вероятность высылки в течение разумного периода. Таким образом, процедура задержания применяется, если речь идет о лицах, которые демонстрируют явное нежелание соблюдать иммиграционные нормы и которых можно выслать в приемлемые сроки.

11. Кроме того, критерии применения процедуры задержания определяются на основе следующих руководящих принципов:

а) Существуют ли какие-либо доказательства того, что соответствующее лицо уже уклонялось от задержания в прошлом?

б) Существуют ли какие-либо доказательства невыполнения в прошлом условий предварительного разрешения на въезд/временное освобождение от ответственности или взятие на поруки?

c) Демонстрировало ли соответствующее лицо явное нежелание выполнять иммиграционные нормы (например, въезд в нарушение распоряжения о высылке, попытка тайного въезда в страну или фактический тайный въезд в страну)?

d) Пыталось ли соответствующее лицо добиться въезда в страну путем предъявления фальшивых документов?

e) Существуют ли доказательства того, что в прошлом соответствующее лицо соблюдало требования иммиграционного контроля, например, путем представления ходатайства о выдаче визы и т.д.?

f) Существует ли вероятность высылки лица (особенно в случаях, касающихся убежища), и если да, то по истечении какого времени?

g) Каков характер связей лица с Соединенным Королевством? Имеет ли оно постоянное место жительства/постоянную работу? Имеются ли у него в Соединенном Королевстве близкие родственники, включая иждивенцев?

h) Каковы прогнозы в отношении исхода дела соответствующего лица. Существуют ли какие-либо факторы, например нерассмотренное ходатайство о судебном пересмотре, юридическом представительстве или обжаловании, которые побуждают это лицо поддерживать контакты с соответствующим министерством?

12. В инструкциях от 20 сентября 1994 года говорится, что политика правительства заключается в том, чтобы санкционировать применение процедуры задержания лишь при отсутствии иной альтернативы. В них отмечается, что мотивы для задержания лица, впервые обращающегося с ходатайством о предоставлении убежища, должны быть особенно вескими. Политика правительства не поощряет применение задержания на длительные сроки в тех случаях, когда можно применять задержание на более позднем этапе по исчерпанию прав на обжалование. Основание для применения такого подхода заключается в том, что лицо, апелляция или дело которого еще не рассмотрены, проявляет большую готовность соблюдать налагаемые ограничения в случае его освобождения из-под стражи, нежели лицо, которому угрожает скорая высылка. В особом порядке рассматривается вопрос об освобождении таких просителей убежища, которые обратились к властям при первой представившейся возможности. Лица, обращающиеся с ходатайством о предоставлении убежища в пунктах въезда в страну в начале процедуры проверки и незаконно выехавшие лица, обращающиеся с аналогичным ходатайством сразу же после приезда, находятся в более выгодном положении с точки зрения возможности их освобождения из-под стражи, нежели лица пытающиеся тайно проникнуть в страну. Однако в тех случаях, когда ходатайство квалифицируется как беспочвенное или когда заявитель прибыл из безопасной третьей страны, принцип, предусматривающий освобождение при отсутствии веских оснований для применения процедуры задержания, может не применяться. Тем не менее задержание санкционируется только в том случае, если для применения этой меры имеются серьезные основания.

13. В пунктах 16–18 раздела 2 цитированного выше Закона 1971 года об иммиграции не определяются критерии, на основе которых сотрудник иммиграционной службы вправе отказывать во въезде в страну лицам, ищущим убежища в Соединенном Королевстве. Хотя соответствующие руководящие принципы носят характер инструкций, они не имеют обязательной юридической силы. Равным образом при возбуждении соответствующих процедур просители убежища не информируются в письменном виде о причинах отказа во въезде. В представленной в июле 1998 года "Белой книге" предусматривается применение правового режима и внесение в законодательство поправок, обеспечивающих информирование просителя убежища в письменном виде о причинах отказа во въезде в страну уже на первом этапе осуществления соответствующих процедур.

С. Процедурные аспекты и комментарии по ним

14. После того, как сотрудники иммиграционной службы отказывают просителю убежища во въезде в страну, соответствующее лицо передается сотрудникам министерства внутренних дел, которые после записи его показаний принимают решение о том, следует ли подвергать его задержанию. Применение правового режима в форме содержания под стражей определяется в настоящее время практическими соображениями, связанными с наличием мест для задержания. Из приблизительно 1 000 мест, куда могут быть помещены задержанные, могут быть использованы лишь 850. Почти половина из этих мест приходится на тюрьмы в Рочестере и Вормвуд-Скрабзе и на Хэзларский центр предварительного заключения; другая половина приходится на специальные центры для задержания в Кэмпсфилде, Хармондсворте и Тинсли-Хаузе.

15. В любой отдельно взятый момент число лиц, намеревающихся въехать на территорию Соединенного Королевства, значительно превышает возможности для задержания с учетом ограниченной вместимости соответствующих центров (в 1997 году число лиц, пытавшихся въехать на территорию Соединенного Королевства, превысило 32 000 человек). Ежегодно из страны незамедлительно высылается примерно 20 000–25 000 просителей убежища. Кроме того, Группе сообщили о том, что задержанию подвергается 1–1,5% от общей численности лиц, ищущих убежища. В приводимой ниже таблице приводятся сведения о задержанных лицах по состоянию на 29 мая 1998 года и 1 июня 1998 года:

Число задержанных лиц a/ по состоянию на 29 мая 1998 года b/ и 1 июня 1998 года c/, которые на том или ином этапе проверки обратились с ходатайством о предоставлении убежища, в разбивке по срокам задержания d/ и иммиграционному статусу.

<u>Продолжительность задержания</u>	<u>Лица, представившие соответствующее заявление в пунктах въезда в страну</u>	<u>Незаконно въезжающие лица</u>	<u>Лица, подлежащие высылке</u>	<u>Всего</u>
От 2 дней до 1 недели <u>c/</u>	15	23	0	38
От 1 недели до 1 месяца <u>c/</u>	54	116	5	175
От 1 до 2 месяцев	44	87	3	134
От 2 до 3 месяцев	39	68	4	111
От 3 до 4 месяцев	24	43	5	72
От 4 до 5 месяцев	19	29	0	48
От 5 до 6 месяцев	25	17	2	44
От 6 до 8 месяцев	29	22	2	53
От 8 до 10 месяцев	15	6	5	26
От 10 месяцев до 1 года	6	7	5	18
Более года	6	10	7	23
ВСЕГО	276	428	38	742

a/ Лица, задержанные исключительно на основании норм, закрепленных в разделах 2 или 3 Закона 1971 года об иммиграции.

b/ Согласно данным о въезде по состоянию на 29 мая 1998 года. Цифры по пунктам въезда в страну по состоянию на 1 июня 1998 года.

c/ Эти данные включают лиц, которые находились под стражей менее месяца. По причине задержек с внесением в регистрационную книгу сведений о взятии под стражу и освобождении из-под стражи и большого числа лиц, содержащихся под стражей в течение непродолжительного времени, к этим цифрам следует подходить с осторожностью.

d/ В некоторых случаях дата взятия лица под стражу может оказаться неточной ввиду применявшихся методов регистрации.

16. Нехватка средств и увеличение числа лиц, въезжающих в страну для целей получения убежища, приводят к определенным перекосам при применении соответствующих процедур. Так, например, подлежащее задержанию лицо может быть отпущено на свободу лишь по причине отсутствия места для его размещения. С другой стороны, лицо, дело которого свидетельствует о наличии веских причин для его оставления на свободе, может быть подвергнуто задержанию по причине наличия такого места. Такая аномальная ситуация в ходе применения соответствующего правового режима позволяет обвинять правительство в том, что решение о применении задержания определяется не характером соответствующего дела, а сугубо материальными соображениями, обусловленными наличием мест в центрах для задержания. В этой связи следует упомянуть о том, что в "Белой книге" предлагается решить эту проблему путем сокращения зависимости от наличия мест в пенитенциарных учреждениях и увеличения мест в специальных центрах для задержания.

17. После принятия решения об отказе во въезде и применения к соответствующему лицу задержания задержанное лицо имеет право обжаловать это решение и ходатайствовать об освобождении под залог. Решения по ходатайствам об обжаловании принимаются Иммиграционной апелляционной службой. Все поступившие из министерства внутренних дел апелляции просителей убежища, независимо от того, были ли они подвергнуты задержанию или оставлены на свободе, должны поступать на первое слушание в течение шести недель с момента получения. После отказа в предоставлении убежища лицо, отпущенное на свободу на определенных условиях или содержащееся под стражей, предстает перед арбитром, который решает, требуется ли представление дополнительных доказательств. На момент вынесения решения соответствующее лицо может быть представлено адвокатом, поскольку оно имеет право на бесплатную правовую помощь. Процедуры вынесения решения носят состязательный характер, и решение арбитра (судьи) оформляется в письменном виде с указанием всех оснований для принятия решения. Решение арбитра (судьи) может быть обжаловано в Иммиграционном апелляционном суде, однако до представления в этот суд апелляции истец должен получить разрешение на ее подачу, при этом суд рассматривает апелляцию только с точки зрения вопросов права. Если арбитр (судья) отказывает в предоставлении разрешения на подачу апелляции, то истец может передать дело в порядке судебного пересмотра в Высокий суд, где может потребовать предоставления разрешения на подачу такой апелляции. Как правило, арбитр (судья) принимает соответствующее решение в течение двух недель устного слушания. По решению Иммиграционного апелляционного суда дело может быть также передано в Апелляционный суд. Кроме того арбитр (судья) имеет право в ходе слушания принять решение об освобождении соответствующего лица из-под стражи на определенных условиях. Истец может воспользоваться правом на освобождение из-под стражи на определенных условиях даже до начала окончательного слушания по апелляции. Если рассматривается дело задержанного лица, то судья имеет право принять решение о его освобождении на определенных условиях, после чего возобновляется нормальный ход процессуальных действий.

III. ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОЗАБОЧЕННОСТЬ

18. Соединенное Королевство обязано соблюдать положения Конвенции 1951 года о статусе беженцев и других международных документов, к которым оно присоединилось, включая, в частности, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания и Европейскую конвенцию об охране прав человека и основных свобод. Применение в Соединенном Королевстве правового режима в контексте вышеупомянутых международных документов вызывает следующие опасения:

a) применение соответствующего правового режима в некоторых случаях приводит к достаточно длительному ограничению свободы и права на свободное передвижение, что в отдельных случаях можно квалифицировать как произвольное лишение свободы;

b) освобождение некоторых лиц по причине отсутствия мест в центрах для задержания и задержание некоторых других лиц, дела которых свидетельствуют о наличии более веских оснований для освобождения, по причине наличия мест в центрах для задержания означает, что вопрос о применении задержания решается не на основе характера соответствующего дела, а исходя из наличия мест в центрах для задержания;

c) после задержания задержанным не обеспечивается незамедлительный доступ к суду или эффективным средствам судебной защиты;

d) в стране нет системы судебного надзора за применением процедуры задержания;

e) в момент задержания задержанное лицо не информируется в письменном виде о причинах задержания;

f) в стране не существует письменных правил или установленных законом процедур, определяющих обязательства правительства по отношению к задержанным и права задержанных во время содержания под стражей;

g) законом не предусматривается конкретный предельный срок, в течение которого задержанное лицо должно предстать перед судебным органом. Равным образом в законе не оговариваются сроки рассмотрения апелляции и связанные с этим процедуры;

h) решение о задержании просителей убежища принимается сотрудником иммиграционной службы, который может не располагать достаточными знаниями по вопросам, касающимся правового статуса беженцев и ситуации в области прав человека в странах происхождения беженцев. Кроме того, закон не предусматривает никаких эффективных средств правовой защиты для обжалования соответствующего решения в суде или независимом надзорном органе. Хотя в "Белой книге" отмечается, что задержанный проситель убежища обладает автоматическим правом на проведение слушания с целью

освобождения его под залог по истечении семи дней с момента задержания, во многих случаях у него нет возможности воспользоваться правовой помощью для подготовки такого слушания. Даже в случае проведения слушания на предмет освобождения под залог, как это предусматривает правительство в "Белой книге", такое средство нельзя считать эффективной заменой механизма и независимого контроля, который позволяет обжаловать основания для решения о задержании. С учетом вышеизложенного можно предположить, что у просителей убежища не будет эффективного средства для обжалования оснований для задержания, поскольку проведение слушания об освобождении под поручительство будет предусматривать изучение вопроса о надежности такого поручителя и его связях с задержанными.

IV. ВПЕЧАТЛЕНИЯ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ В ХОДЕ ПОЕЗДКИ

19. Рабочая группа пришла к твердому заключению, что нынешнее правительство, с одной стороны, желает помочь реальным просителям убежища путем облегчения для них процедуры въезда в Соединенное Королевство, однако, с другой стороны, намеревается ужесточить правовой режим для тех, кто добивается получения убежища, не имея на то оснований. Правительство стремится обеспечить надлежащую доступность и четкость правовых норм, с тем чтобы избежать малейшего риска произвольных задержаний. В этой связи правительство обязуется осуществить следующие изменения, о которых говорится в "Белой книге": незамедлительно знакомить задержанных в письменном виде с основаниями для задержания, обеспечивать право на судебный надзор за применением процедуры задержания, увеличить количество мест в центрах для задержания, разработать писанные правила и нормы для задержанных касающиеся, в частности, обязанности правительства по отношению к задержанным, и обеспечить единообразие законодательства, определяющего порядок содержания под стражей.

20. Рабочая группа провела конфиденциальные собеседования с множеством задержанных. Впечатления Рабочей группы от этих собеседований таковы:

- а) большинство просителей убежища являются экономическими мигрантами;
- б) большинство экономических мигрантов знали, что их проездные документы подделаны или что они не имели надлежащим образом оформленного удостоверения личности и осознавали опасность ареста и разоблачения в момент въезда;
- с) лишь небольшое число задержанных можно отнести к реальным просителям убежища.

21. Правительство полагает, что отсутствие мест для содержания под стражей побуждает его освобождать большое число просителей убежища, которые в ином случае подлежали бы задержанию, однако Рабочая группа не принимает сделанный правительством вывод, что произвольным является не задержание, а освобождение таких лиц.

22. Несколько раз в поле зрения Рабочей группы попадали случаи, когда власти задерживали лиц, проживавших в Соединенном Королевстве в течение длительного времени, иногда более десяти или даже 12 лет. На протяжении всех этих лет соответствующие лица соблюдали все требования и условия для освобождения, применяемые в момент въезда в страну. Объяснение властей заключалось в том, что такая ситуация представлялась неизбежной, поскольку процедура обжалования и последующее разбирательство дел в суде занимало длительное время; однако такое объяснение не умаляет незаконности указанного явления. Группе сообщили о том, что лицу разрешают остаться в Соединенном Королевстве лишь в том случае, если соответствующие процедуры не были завершены по истечении 14 лет. Такой срок представляется слишком длительным. В целях предупреждения аналогичных ситуаций властям следует всемерно ускорить процесс рассмотрения апелляций и судебного разбирательства. Кроме того, можно было бы разработать рациональное, основанное на принципе соразмерности правило, позволяющее избегать задержания лиц, которые уже интегрировались в общество.

23. Вместе с тем следует признать, что правительство не может полностью контролировать ход процессуальных действий в апелляционных органах и судах. В этой связи необходимо вновь вернуться к рассмотрению упомянутой выше проблемы. Лица, которые находятся в Соединенном Королевстве в течение длительного времени или очень долго ожидают завершения соответствующих процедур, не должны подвергаться задержанию. Группе сообщили о том, что причина для применения задержания заключается в наличии опасений по поводу того, что по исчерпании всех средств правовой защиты соответствующее лицо скроется и таким образом окажется в недостижимом положении для высылки или депортации. Хотя с юридической точки зрения задержание в таких случаях может быть оправданным, высылка лица, установившего прочные связи в обществе, из которого его собираются выслать, представляется явно несправедливой.

24. Рабочая группа несколько раз сталкивалась со случаями, когда ожидающие высылки лица находились под стражей в течение длительного времени. Во многих случаях страны происхождения не стремятся или не желают принимать своих граждан, а процедура исполнения распоряжения о высылке занимает длительное время. Нередко соответствующее лицо не располагает необходимыми документами для получения паспорта или разрешения на въезд в страну. Если страна происхождения лица, ожидающего высылки, не изъявляет готовности его принять, то власти Соединенного Королевства обязаны найти третью страну, которая согласилась бы его принять. Нахождение такой страны и последующее оформление документов занимают несколько месяцев, в течение которых лицо продолжает находиться под стражей. Эта проблема также требует дополнительного изучения.

25. Хотя мандат Рабочей группы касается наблюдения за применением правового режима в контексте задержания иммигрантов и просителей убежища, представители Рабочей группы хотели бы отметить, что задержанные, с которыми они встречались как в тюрьмах, так и

в центрах для задержания, содержатся в гуманных условиях, соответствующих международным правовым стандартам, и что власти Соединенного Королевства предпринимают усилия, направленные на создание для задержанных условий, отвечающих принципам соблюдения основных прав человека.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

26. Правительству следует обеспечить, чтобы задержание просителей убежища применялось лишь на законных основаниях с точки зрения международных стандартов и лишь в тех случаях, когда другие меры представляются неэффективными; срок задержания должен быть максимально коротким.

27. В момент задержания задержанным должно вручаться письменное уведомление с изложением причин задержания, составленное на том языке, который они понимают.

28. В момент задержания задержанным должно вручаться письменное уведомление с изложением их прав и порядка их осуществления.

29. Каждое решение о применении задержания должно проверяться на предмет целесообразности и соблюдения международных правовых стандартов на основе оперативного устного слушания дела в суде или в аналогичном компетентном независимом и беспристрастном надзорном органе при надлежащем предоставлении задержанному правовой помощи. В случае продления задержания у задержанного должна быть возможность оспаривать в дальнейшем основания для задержания.

30. Задержанные должны содержаться под стражей в специальных иммиграционных центрах для задержания в условиях, соответствующих их статусу, и отдельно от лиц, обвиняемых или осужденных по уголовным делам (за исключением тех случаев, когда они сами являются обвиняемыми или осужденными по уголовным делам).

31. Задержанным должен быть обеспечен адекватный доступ к их юридическим представителям, родственникам и сотрудникам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

32. Правительству следует применять процедуру задержания прежде всего в тех случаях, когда речь идет об ищущих убежища лицах, которым было отказано в предоставлении убежища по завершении рассмотрения их дел (т.е. в тот период, когда возрастает опасность того, что соответствующее лицо может скрыться), и в тех случаях, когда неизбежным исходом дела представляется высылка и есть основания полагать, что процедура высылки может быть приведена в исполнение лишь в том случае, если соответствующее лицо будет задержано. Процедура задержания не должна применяться при наличии веских доказательств того, что соответствующее лицо полностью интегрировалось в общество, из которого его собираются удалить. В соответствующих разделах Закона об иммиграции необходимо четко оговорить критерии, позволяющие применять процедуру задержания.

33. До применения процедуры задержания необходимо во всех случаях рассматривать возможность применения альтернативных и не связанных с лишением свободы мер, включая, в частности, периодическую явку в соответствующие учреждения.
34. Органы, принимающие решение о применении задержания, должны оценивать целесообразность задержания с учетом конкретных обстоятельств дела каждого просителя убежища.
35. В национальном законодательстве необходимо закрепить нормы, ограничивающие максимальный срок содержания под стражей просителя убежища.
36. Любые инспекционные органы должны быть независимыми от властей, правомочных выносить решения о применении задержания.
37. Несовершеннолетние лица без сопровождения взрослых ни в коем случае не должны подвергаться задержанию.
38. Специализированные неправительственные организации, Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и юридические представители должны иметь доступ во все места задержания, включая транзитные зоны в международных портах и аэропортах.
39. Все сотрудники соответствующих служб должны пройти подготовку, позволяющую им учитывать особую ситуацию и потребности задержанных просителей убежища.
40. В соответствии с принципом гласности национальные власти должны представлять подробную информацию, касающуюся соответствующей политики, практики и статистических данных.
