

**Совет по правам человека****Рабочая группа по универсальному
периодическому обзору****Семнадцатая сессия**

Женева, 21 октября – 1 ноября 2013 года

**Резюме, подготовленное Управлением Верховного
комиссара по правам человека в соответствии
с пунктом 15 b) приложения к резолюции 5/1
Совета по правам человека и пунктом 5
приложения к резолюции 16/21 Совета****Мальта***

Настоящий доклад представляет собой резюме материалов, направленных семью заинтересованными сторонами¹ в рамках универсального периодического обзора. Он соответствует структуре общих руководящих принципов, принятых Советом по правам человека в его решении 17/119. Он не содержит никаких мнений, суждений или соображений со стороны Управления Верховного комиссара по правам человека (УВКПЧ), а также никаких оценок или решений в связи с конкретными утверждениями. Включенная в него информация обязательно сопровождается ссылками, а первоначальные тексты, по возможности, оставлены без изменений. В соответствии с резолюцией 16/21 Совета по правам человека при необходимости предусмотрен отдельный раздел, посвященный вкладу национального правозащитного учреждения государства – объекта обзора, аккредитованного в полном соответствии с Парижскими принципами. Полные тексты всех полученных материалов имеются на веб-сайте УВКПЧ. Настоящий доклад подготовлен с учетом периодичности обзора и изменений, произошедших за этот период.

* Настоящий документ до его передачи в службы перевода Организации Объединенных Наций не редактировался.

Информация, представленная другими заинтересованными сторонами

A. Общая информация и рамочная основа

1. Объем международных обязательств

1. Международная комиссия юристов (МКЮ) призвала Совет по правам человека рекомендовать Мальте стать участником Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Факультативного протокола к Конвенции о ликвидации дискриминации в отношении женщин, Факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося процедуры сообщений, Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Международной конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений².

2. Институциональная и правозащитная инфраструктура и меры политики

2. В совместном представлении 1 (СП1) указано, что на Мальте нет аккредитованного национального правозащитного учреждения. Существующие учреждения (например, Управление уполномоченного и Национальная комиссия по поощрению равенства) являются не очень эффективными, а их полномочия существенно различаются. Это привело к фрагментарному подходу с разными и несогласованными уровнями защиты различных прав человека, при котором у некоторых групп лиц нет специального учреждения для защиты их прав человека³. Комиссар Совета Европы по правам человека (КСЕПЧ) отметил, что было бы целесообразно повысить роль Национальной комиссии по поощрению равенства⁴.

B. Сотрудничество с правозащитными механизмами

3. МКЮ заявила, что Мальта выполняет большинство требований о представлении докладов в договорные органы, хотя и не всегда вовремя. Мальта не представила третий, четвертый, пятый и шестой периодические доклады Комитету против пыток и второй периодический доклад Комитету по экономическим, социальным и культурным правам. МКЮ призвала Совет по правам человека рекомендовать Мальте незамедлительно представить просроченные периодические доклады Комитету против пыток и Комитету по экономическим, социальным и культурным правам⁵.

4. МКЮ призвала Совет по правам человека рекомендовать Мальте представить Совету в как можно более сжатые сроки после принятия итогового документа по универсальному периодическому обзору Мальты национальный план действий по выполнению принятых рекомендаций и добровольных обязательств, а также представить Совету через два года после принятия итогового документа среднесрочный доклад о ходе выполнения рекомендаций и добровольных обязательств⁶.

С. Осуществление международных обязательств в области прав человека с учетом примененного международного гуманитарного права

1. Равенство и недискриминация

5. Агентство Европейского союза по основным правам (ЕС-АОП) отметило, что Мальта принадлежит к числу стран, где наблюдается готовность законодателей распространить определение преступления на почве ненависти на многие другие категории преступлений. Мальта приняла также решение считать расистские и ксенофобские побуждения отягчающим обстоятельством⁷.

6. Как отметил Совет Европы, КСЕПЧ выразил обеспокоенность в связи с сообщениями о проявлениях расизма и ксенофобии. Он отметил, что мигранты подвергаются дискриминации при найме на работу. Поступает много сообщений о расовой дискриминации в доступе к услугам: автобусы проезжают мимо мигрантов или им не разрешается входить в них. Сообщается также, что обычным явлением стал дискриминационный отказ в доступе в места развлечений, такие как бары и клубы⁸.

7. ЕС-АОП отметило высокий уровень преступности "по расовым мотивам" в отношении африканцев на Мальте⁹. Комиссар Совета Европы указал на сообщения о случаях агрессивных проявлений на расовой почве, в частности в виде унижающих достоинство и оскорбительных высказываний и насилия. Он призвал Мальту активизировать работу по пресечению расизма и ксенофобии. КСЕПЧ отметил особенно важное значение того, чтобы политические лидеры в своих выступлениях в ходе общественных дискуссий по вопросам иммиграции подчеркивали значение прав человека и достоинства личности, а средства информации следили за тем, чтобы публикуемые ими материалы не способствовали созданию атмосферы враждебности, нетерпимости и неприятия в отношении мигрантов на Мальте¹⁰.

8. В СП1 отмечены сообщения об издевательствах на почве гомофобии в школах. В нем Мальте рекомендуется расширить и усовершенствовать национальную политику противодействия издевательствам посредством конкретного упоминания в ней гомофобии и трансфобии или разработать специальную политику по борьбе с издевательствами на почве гомофобии и трансфобии. В СП1 рекомендовано также предусмотреть в общенациональных учебных программах специальные занятия для разъяснения и обсуждения вопросов разнообразия, а также подкрепить их специальными мероприятиями по поощрению уважительного отношения к лесбиянкам, геям, бисексуалам, транссексуалам и интерсексуалам среди учащихся¹¹.

2. Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность

9. Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (СЕ-КПП) рекомендовал довести до сведения сотрудников исправительного учреждения "Коррадино", что физическое насилие в отношении заключенных является совершенно неприемлемым и виновные будут сурово наказаны¹².

10. В 2011 году во время посещения центров содержания мигрантов без документов, расположенных на территории военных казарм Сафи и Листеры, и нескольких центров приема просителей убежища МКЮ обнаружила, что ситуацию в казармах Сафи можно охарактеризовать как унижающее достоинство обращение с задержанными в этом центре. В целом речь идет о плохих условиях

содержания, включая санитарные условия, и отсутствии мест для проведения досуга¹³. В СП1 также сообщается о плохих условиях содержания в казармах Сафи и о том, что в зимние месяцы в центрах содержания холодно, а теплую одежду выдают не всегда. В представлении Мальте рекомендовано улучшить физические условия в центрах административного задержания¹⁴.

11. Кроме того, КСЕПЧ отметил, что физические условия в открытых центрах (где размещены мигранты, в том числе беженцы, получатели дополнительной помощи, просители убежища и лица, ходатайства которых о предоставлении убежища были отклонены), которые он посетил, явно не соответствовали стандартам. Так, например, в палаточном городке Хал-Фар налицо совершенно неудовлетворительные условия размещения, даже на короткий период времени¹⁵. МКЮ также установила, что в некоторых центрах для просителей убежища, которые посетили ее представители, условия размещения вызывают обеспокоенность с точки зрения обеспечения прав обитателей на нормальные условия проживания, медицинское обслуживание и достаточный жизненный уровень. В одном из них – центре Хал-Фар, состоящем из палаток, размещенных в заброшенном ангаре, – по мнению МКЮ, на момент визита совокупные условия позволяли охарактеризовать их как унижающее достоинство обращение, особенно с учетом уязвимости некоторых обитателей, в частности детей. Некоторые условия также были сочтены как нарушение права на медицинское обслуживание, нормальные условия размещения и достаточный жизненный уровень. Хотя этот центр был пуст, власти никогда публично не заявляли о том, что он не используется¹⁶.

12. В связи с этим Комиссар Совета Европы призвал власти обеспечить постоянное соответствие физических условий в центрах содержания и открытых центрах достаточному уровню жизни. Вопрос об условиях размещения в открытых центрах должен быть решен в срочном порядке. Он рекомендовал властям закрыть палаточный городок в Хал-Фаре и переселить его обитателей на объекты, соответствующие адекватным стандартам размещения и проживания¹⁷. МКЮ внесла аналогичные рекомендации¹⁸. Кроме того, СЕ-КПП призвал власти увеличить численность медицинского и вспомогательного персонала во всех центрах размещения. В отношении центров размещения в казармах Листерри и Сафи он отметил, что в каждом из них должен быть по крайней мере один штатный врач и необходимое число медицинских сестер. В целом медицинский персонал должен быть в состоянии своевременно и эффективно решать все медицинские проблемы, с которыми сталкиваются задержанные¹⁹. Что касается административного задержания мигрантов, МКЮ рекомендовала Мальте сократить число задержаний и заменить их эффективными альтернативными мерами, оставив задержание в качестве крайней меры²⁰.

13. В СП1 отмечено, что за последние пять лет число случаев насилия и жестокого обращения в центрах содержания и открытых центрах сократилось, однако имеют место отдельные случаи чрезмерного использования силы, иногда с трагическими последствиями, главным образом во время протестных акций или попыток побега из центров содержания, когда сила использовалась для установления контроля над задержанными. В этой связи в СП1 упомянуты два инцидента со смертельным исходом, которые произошли в 2011 и 2012 годах²¹.

14. СЕ-КПП рекомендовал властям разработать и осуществлять комплексную политику в отношении насилия среди заключенных в исправительном учреждении "Коррадино", обратив, в частности, особое внимание на своевременное выявление возможных случаев насилия среди заключенных, обеспечение безопас-

ности содержания под стражей, классификацию и распределение заключенных и подготовку персонала²².

15. ЕС-АОП отметило, что, несмотря на сообщения о случаях бытового насилия, суды редко выносят постановления о защите, а у полиции нет полномочий для выселения подозреваемых из их домов²³.

16. Глобальная инициатива по прекращению всех видов телесного наказания детей отметила, что телесное наказание детей в стране является законным. Она выразила надежду, что в ходе универсального периодического обзора Мальте будет рекомендовано прямо запретить телесные наказания детей во всех обстоятельствах, в том числе дома²⁴.

17. Группа экспертов по вопросам противодействия торговле людьми Совета Европы (СЕ-ГРЕТА) отметила, что Мальта является страной, куда доставляют жертв торговли людьми. СЕ-ГРЕТА указала, что число выявленных жертв торговли людьми оставалось незначительным, однако вполне возможно, что цифры не показывают масштаб проблемы, поскольку официальной процедуры установления жертв торговли людьми нет. СЕ-ГРЕТА отметила, что в настоящее время власти разрабатывают стандартные процедуры для системы оказания помощи жертвам торговли людьми²⁵.

18. СЕ-ГРЕТА выразила обеспокоенность сообщениями о том, что жертв торговли людьми наказывают за действия, совершенные ими в период, когда они были под контролем торговцев, и/или высылают без установления их статуса как жертв торговли людьми. Группа подчеркнула, что недостатки в процедуре установления статуса жертв увеличивают вероятность того, что жертв торговли людьми будут наказывать за незаконный въезд в страну или другие противоправные деяния, которые они были вынуждены совершить²⁶.

19. В связи с этим СЕ-ГРЕТА подчеркнула, что необходимо обеспечить защиту интересов жертв и предусмотреть возможность отказа от наказания жертв торговли людьми за их участие в противоправной деятельности с учетом того, что их к этому принуждали²⁷. СЕ-ГРЕТА настоятельно призвала Мальту усовершенствовать процедуру установления личности жертв торговли людьми, в частности посредством привлечения других ведомств к работе по выявлению жертв и установлению их личности, а также усовершенствовать методы выявления жертв торговли людьми среди задержанных нелегальных мигрантов и просителей убежища²⁸.

20. Далее СЕ-ГРЕТА настоятельно призвала Мальту активизировать работу по предоставлению помощи жертвам торговли людьми, и в частности: i) обеспечить всех жертв торговли людьми безопасным и подходящим временным жильем, а также информировать их об имеющихся услугах по оказанию помощи, в том числе юридической и консультационной помощи; ii) содействовать реинтеграции в общество жертв торговли людьми, которые проживают в стране на законных основаниях, и способствовать тому, чтобы они снова не стали жертвами торговли людьми, предоставив им доступ к образованию, профессиональной подготовке и рынку труда²⁹.

21. СЕ-ГРЕТА высказала обеспокоенность отсутствием минимального срока для реабилитации и принятия решения, который должен составлять 30 дней, в течение которых жертва или потенциальная жертва торговли людьми не может быть депортирована с территории Мальты³⁰. Она настоятельно призвала Мальту в обязательном порядке информировать всех жертв торговли людьми о возможности использования периода для реабилитации и принятия решения и вытекающих из этого последствий и реально гарантировать этот срок; отказаться от

требования сотрудничества с властями в качестве предварительного условия для предоставления времени на реабилитацию и принятия решения; установить минимальный срок для реабилитации и принятия решения в 30 дней, в течение которых жертва или потенциальная жертва торговли людьми не может быть депортирована с территории страны³¹. Кроме того, СЕ-ГРЕТА настоятельно призвала Мальту гарантировать жертвам торговли людьми возможность в полной мере пользоваться правом на получение временного вида на жительство и рассмотреть вопрос о предоставлении временного вида на жительство не только жертвам торговли людьми, которые сотрудничают с властями, но и тем, кто находится в уязвимом положении³².

22. СЕ-ГРЕТА настоятельно призвала Мальту признать в качестве отягчающего обстоятельства акт торговли людьми, совершенный в отношении несовершеннолетнего с целью его эксплуатации в любой форме³³, и включить а) "злоупотребление уязвимым положением" и б) принудительный труд и услуги в число форм эксплуатации, перечисленных в юридическом определении торговли людьми³⁴. Помимо этого, СЕ-ГРЕТА, отметив принятие первого плана действий по борьбе с торговлей людьми, предложила Мальте использовать независимую оценку плана действий в качестве инструмента для оценки результатов выполнения мероприятий плана³⁵.

3. Отправление правосудия, включая проблему безнаказанности, и верховенство права

23. Как отметил Совет Европы, в докладе СЕ-ГРЕТА подчеркивается, что по большинству дел, связанных с торговлей людьми, которые были переданы в суд начиная с 2006 года, решение еще не принято. СЕ-ГРЕТА подчеркнула отрицательные последствия продолжительных судебных разбирательств о возмещении ущерба жертвам торговли людьми и настоятельно призвала власти ускорить расследование преступлений, связанных с торговлей людьми, и наказание виновных. Кроме того, она высказала мнение о необходимости углубления знаний судей, прокуроров, следователей полиции и адвокатов о проблемах торговли людьми и привлечения их особого внимания к вопросам прав жертв торговли людьми³⁶.

24. СЕ-ГРЕТА отметила, что, несмотря на наличие у жертв торговли людьми различных возможностей требовать компенсацию, судами не принято ни одного решения о возмещении ущерба жертвам торговли людьми³⁷. Она настоятельно призвала Мальту информировать жертв торговли людьми об их праве на компенсацию и способах ее получения и обеспечить жертвам беспрепятственный доступ к юридической помощи по этим вопросам. Кроме того, она считает, что власти должны внести поправки в Положение о возмещении ущерба жертвам преступлений, с тем чтобы все жертвы торговли людьми имели возможность получить компенсацию за счет государства³⁸.

25. СЕ-КПП рекомендовал Мальте отказаться от практики помещения, даже временного, лиц, не достигших 16-летнего возраста, в тюрьмы для взрослых. Он также рекомендовал обеспечить соблюдение законов об обязательном образовании детей и несовершеннолетних в исправительном учреждении "Коррадино"³⁹. СЕ-КПП рекомендовал приглашать уполномоченного по правам детей для участия в регулярных инспекциях всех учреждений, где содержатся лишённые свободы дети/несовершеннолетние. Результаты этих инспекций должны быть отражены в ежегодном докладе уполномоченного⁴⁰.

4. Право на неприкосновенность частной жизни, вступление в брак и семейную жизнь

26. В СП1 отмечено, что на Мальте отсутствует юридическое признание в какой бы то ни было форме отношений между лицами одного пола. Такой правовой вакуум создает проблемы для приезжающих на Мальту пар, не являющихся гражданами этой страны, но состоящих в юридически признанных отношениях. На Мальте их отношения и приобретенные в связи с этим права и обязанности становятся недействительными⁴¹.

27. МКЮ также отметила, что по мальтийскому законодательству лица трансгендерной идентичности не имеют права вступать в брак со своими партнерами противоположного пола⁴². Она призвала Совет по правам человека рекомендовать Мальте принять меры по юридическому признанию избранной человеком гендерной идентичности во всех аспектах, включая право на вступление в брак, и гарантировать отсутствие дискриминации по признаку гендерной идентичности⁴³. В СП1 Мальте рекомендовано пересмотреть действующее законодательство, с тем чтобы к лицам с трансгендерной идентичностью относились как к законным представителям избранного ими пола без предъявления им требования о проведении операции по изменению пола, что равносильно принудительной и необратимой стерилизации⁴⁴.

28. В отношении детей, имеющих родителей одного пола, в СП1 указано, что в соответствии с законодательством в качестве законного родителя ребенка признается его биологический родитель, что имеет последствия для выполнения родительских обязанностей, а также при возможном прекращении родительских отношений. Один из партнеров однополной пары, приехавший на Мальту с детьми, будет по сути лишен всех родительских прав и обязанностей. В СП1 отмечено, что однополые пары не имеют права на усыновление⁴⁵.

5. Право на труд и на справедливые и благоприятные условия труда

29. ЕС-АОП отметило, что продолжительность отпуска по беременности и родам была в 2012 году увеличена с 14 до 16 недель, а с января 2013 года – до 18 недель. Вместе с тем эти дополнительные недели полностью не оплачиваются⁴⁶.

6. Право на охрану здоровья

30. МКЮ отметила, что Уголовный кодекс запрещает искусственное прерывание беременности, указав, что женщины, которые искусственно провоцируют выкидыш, и медицинские работники, которые проводят операции по искусственному прерыванию беременности или оказывают содействие в проведении таких операций, могут быть привлечены к уголовной ответственности. Закон не предусматривает никаких исключений и, как следствие, искусственное прерывание беременности даже по медицинским показаниям, например для спасения жизни беременной женщины, подпадает под этот запрет⁴⁷. МКЮ призвала Совет по правам человека рекомендовать Мальте декриминализировать искусственное прерывание беременности и обеспечить женщинам доступ к безопасным и законным операциям по прерыванию беременности в тех случаях, когда существует угроза их жизни или здоровью или когда того требует соблюдение права на свободу от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания⁴⁸.

7. Инвалиды

31. Федерация организаций инвалидов (ФОИ) отметила, что государство своей политикой поощряет скорее интеграцию инвалидов в общество, нежели их помещение в специализированные учреждения. В то же время службы помощи, позволяющие инвалидам жить самостоятельно у себя дома, практически отсутствуют. Уровень финансирования таких служб недостаточен, но соответствующие услуги можно получить за плату, что делает их недоступными для инвалидов с низким уровнем доходов. Пособия для инвалидов находятся на уровне ниже установленной государством минимальной оплаты труда⁴⁹.

32. ФОИ отметила наличие существенных барьеров в оказании помощи инвалидам, которые хотят жить в своем доме, но не могут позволить себе купить или арендовать жилище. Хотя теоретически инвалиды имеют те же права на социальное жилье, что и остальные граждане, на практике нехватка доступного и адаптированного с учетом потребностей инвалидов социального жилья лишает инвалидов возможности жить самостоятельно в своем доме. Кроме того, дополнительные расходы, связанные с инвалидностью, означают, что стоимость жизни для инвалидов выше, чем для других граждан. Для многих инвалидов отсутствие практической и финансовой поддержки самостоятельного образа жизни является существенным препятствием на пути к социальной интеграции и самостоятельности⁵⁰.

33. ФОИ отметила, что большинство детей-инвалидов посещают обычные образовательные учреждения и что им по запросу предоставляются разнообразные виды помощи и учебные пособия. То же самое касается и системы высшего образования. Департамент образования оказывает всевозможную поддержку, в том числе выделяет обучающих помощников. Система и методы обучения при этом не изменяются⁵¹. В СП1 отмечено, что для действующей модели образования характерны невключение детей-инвалидов в работу в классе, упор на их отличия и особые потребности, а не на расширение их возможностей с помощью интеграции. В нем упомянуты сообщения, согласно которым детей-инвалидов отправляли домой в отсутствие обучающего помощника или во время экзаменов, что еще больше подчеркивает отсутствие инклюзивного подхода⁵². ФОИ пришла к выводу, что основное препятствие для детей с недостатками умственного развития, испытывающих особые трудности при обучении, состоит в том, что система общего образования не предусматривает их интеграцию, поскольку эта традиционная система не меняется, несмотря на проводимую политику интеграции и инклюзивности⁵³.

34. Кроме того, в СП1 Мальте рекомендовано внедрять в государственных и частных учебных заведениях модель класса, в которой учитываются образовательные потребности всех учащихся и которая обеспечивает переход от решения вопросов интеграции на индивидуальной основе к подлинно инклюзивному и комплексному подходу. В нем также отмечено, что обучающие помощники должны постоянно углублять специальные знания, и указано, что требования к квалификации обучающих помощников должны быть повышены, поскольку в настоящее время они находятся на весьма низком уровне и не отражают в высшей степени специализированный характер функций, которые они выполняют⁵⁴.

35. ФОИ пришла к выводу, что инвалиды подвергаются серьезной дискриминации во всех сферах жизни мальтийского общества и лишены или не имеют возможности получить полноценное базовое образование, в результате чего не могут приобрести специальность, найти работу, обзавестись семьей и вести полноценный образ жизни⁵⁵.

36. ФОИ подчеркнула необходимость пересмотреть вопрос интеграции детей-инвалидов в систему общего образования и создать такую систему образования, которая охватывала бы всех детей и обеспечивала им возможность получения базового образования. В некоторых областях необходимы специально подготовленные инструкторы⁵⁶.

37. В СП1 отмечено, что, несмотря на развитие законодательства и инфраструктуры, физический доступ инвалидов в некоторые здания, включая государственные учреждения и школы, затруднен. В нем упомянуты сообщения, согласно которым дети-инвалиды не могли продолжать обучение, поскольку классы располагались на высоких, недоступных для них этажах⁵⁷. Помимо этого, ФОИ указала на нехватку субсидируемого транспорта для учащихся, которым трудно добираться до образовательных учреждений⁵⁸. В СП1 отмечена необходимость обеспечения доступа инвалидов к общественному транспорту⁵⁹.

38. ФОИ отметила, что незрячие и слабовидящие во время голосования на выборах вынуждены объявлять о своем решении перед представителями политических партий и избирательных комиссий. На протяжении многих лет они настаивают на своем праве на тайное голосование в ходе выборов, однако соответствующий закон до сих пор не изменен⁶⁰.

39. В СП1 отмечается, что инвалидов необходимо активно привлекать к обсуждению политики и законопроектов по вопросам, прямо или косвенно затрагивающим их интересы⁶¹.

8. Мигранты, беженцы и просители убежища

40. МКЮ отметила, что законодательство и политика в области миграции и предоставления убежища существенно не изменились со времени первого цикла универсального периодического обзора в 2008 году, поскольку правительство отказалось принять высказанные в то время рекомендации по вопросам предоставления убежища и миграции⁶². Комиссар Совета Европы отметил, что Мальта поводит политику обязательного административного задержания всех прибывающих мигрантов, в том числе просителей убежища. Он высказал мнение, что такая политика несовместима с требованиями Европейской конвенции о правах человека⁶³. Аналогичные замечания высказала организация "Хьюман райтс уотч" (ХРУ)⁶⁴.

41. Комиссар Совета Европы отметил, что Закон об иммиграции не устанавливает максимальной продолжительности административного задержания, и поэтому задержание по закону может быть бессрочным. Однако с 2005 года власти проводят политику, в соответствии с которой мигрантов задерживают на срок не более 12 месяцев (если они обратились с ходатайством о предоставлении убежища, но еще не получили окончательного ответа) или не более 18 месяцев (если они не обращались с ходатайством о предоставлении убежища или если их ходатайство было окончательно отклонено)⁶⁵. Кроме того, ХРУ указала на то, что задержанные мигранты не располагают сколь-нибудь серьезными возможностями для обжалования в суде решения, с тем чтобы потребовать от государства обосновать их задержание. Таким образом, подобное задержание может рассматриваться как произвольное задержание, запрещенное международным правом⁶⁶. МКЮ высказала аналогичные замечания и отметила, что, устанавливая максимальные сроки задержания только в директивных документах, но не в законодательстве, Мальта нарушает установленный международным правом принцип законности, поскольку в законе не установлен предельный срок задержания мигрантов⁶⁷. ЕС-АОП отметило, что во внутреннем законода-

тельстве Мальты отсутствуют меры, альтернативные административному задержанию иммигрантов⁶⁸.

42. ХРУ рекомендовала Мальте пересмотреть иммиграционное законодательство и политику, с тем чтобы мигрантов не задерживали только потому, что они въехали в страну без разрешения. В частности, Мальте было рекомендовано подвергать задержанию просителей убежища только в исключительных случаях, предоставить мигрантам в соответствии с международными стандартами доступ к средствам правовой защиты, с помощью которых они реально смогут обжаловать решение о своем задержании, и обеспечить доступность этих механизмов для детей⁶⁹. Аналогичные рекомендации содержались в предложениях МКЮ, Комиссара Совета Европы и в СП1⁷⁰.

43. Комиссар Совета Европы заявил, что представители уязвимых групп (семьи с детьми, несопровождаемые несовершеннолетние, беременные женщины, кормящие матери, инвалиды, престарелые и лица с серьезными и/или хроническими физическими недостатками и психическими расстройствами) также подвергаются обязательному задержанию по прибытии на Мальту. Вместе с тем имеются процедуры для их скорейшего освобождения, одним из важнейших элементов которых является реалистичная оценка степени их уязвимости⁷¹.

44. Комиссар Совета Европы отметил, что, согласно сообщениям, освобождение беременных женщин и семей с детьми проходит без задержек. Однако когда установление степени уязвимости соответствующих лиц затруднено, процедура освобождения занимает больше времени, а задержание, соответственно, продлевается, в некоторых случаях до нескольких месяцев. Особую обеспокоенность комиссара вызывает положение несопровождаемых несовершеннолетних и лиц с психическими расстройствами в центрах, не приспособленных для содержания таких лиц⁷². Аналогичные замечания были высказаны ЕС-АОП⁷³.

45. ХРУ отметила, что Мальта, как правило, задерживает несопровождаемых несовершеннолетних до завершения официальной процедуры установления возраста. Несовершеннолетних могут задерживать на несколько месяцев и содержать вместе со взрослыми, не являющимися их родственниками. ХРУ указала, что содержание несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов вместе со взрослыми представляет собой явное нарушение Конвенции о правах ребенка. ХРУ далее отметила, что несопровождаемые несовершеннолетние мигранты практически не получают юридической помощи в вопросах обжалования своего задержания или подготовки ходатайства о предоставлении убежища⁷⁴.

46. Комиссар Совета Европы отметил, что первоначальное обязательное задержание лиц, принадлежащих к уязвимым группам, несовместимо с применимыми европейскими стандартами, согласно которым задержание подобных лиц следует рассматривать как крайнюю меру, а не стандартную процедуру. Он настоятельно призвал власти обеспечить, чтобы лица, принадлежащие к уязвимым группам, во всех случаях размещались в местах, где им может быть обеспечен соответствующий уход. Следует избегать размещения лиц, принадлежащих к уязвимым группам, в больших открытых центрах, которые не приспособлены для этих целей, включая центры в Хал-Фаре и Марсе⁷⁵.

47. ХРУ рекомендовала Мальте прекратить обязательное задержание несопровождаемых несовершеннолетних мигрантов, в котором нет необходимости, и внести поправки в законодательство с целью запретить задержание несовершеннолетних мигрантов только за то, что они незаконно въехали на Мальту. Она также рекомендовала Мальте помещать в отдельные центры содержания

лиц, в отношении которых проводится процедура установления возраста; реформировать процедуру установления возраста, с тем чтобы к задержанным относились как к несовершеннолетним до тех пор, пока не будет доказано иное; содержать всех лиц, в отношении которых проводится процедура установления возраста, в открытых центрах до завершения процедуры; обеспечить соответствующую бесплатную юридическую помощь несопровождаемым несовершеннолетним мигрантам⁷⁶.

48. Комиссар Совета Европы приветствовал достойные высокой оценки усилия властей по спасению мигрантов на терпящих бедствие судах в Средиземном море, в результате которых за последние годы были спасены тысячи людей. Он настоятельно рекомендовал властям сохранить сложившуюся в последние годы традицию проведения спасательных операций⁷⁷.

49. Комиссар Совета Европы отметил, что для большинства мигрантов возможности начать новую жизнь на Мальте ограничены. В частности, действующая система поддержки мигрантов, включая лиц, пользующихся дополнительной защитой, по-видимому, не способствует интеграции и на практике ведет к маргинализации и закреплению социального отчуждения мигрантов. Он отметил, что для получения ежемесячного пособия мигранты должны находиться в одном из открытых центров. Однако в условиях, когда доступные для мигрантов рабочие места имеют сезонный и/или нестабильный характер, мигрантам, которые хотели бы уехать из открытых центров и интегрироваться в мальтийское общество, необходима на некоторое время социальная поддержка на тот вероятный случай, когда они могут оказаться без работы⁷⁸.

50. Кроме того, Комиссар Совета Европы подчеркнул, что отсутствие действенной процедуры воссоединения семей и ограниченные возможности получения гражданства Мальты являются серьезными препятствиями для интеграции в местное общество⁷⁹. В СПИ отмечено, что на Мальте отсутствует политика интеграции всех категорий мигрантов и нет единого государственного органа, занимающегося вопросами интеграции⁸⁰.

51. Комиссар Совета Европы положительно оценил достигнутый в последние годы прогресс в совершенствовании некоторых аспектов системы предоставления убежища. Это, в частности, касается сокращения сроков рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, улучшения информирования просителей убежища о системе предоставления убежища в стране и увеличения числа лиц, получивших полноценный статус беженца. Он настоятельно рекомендовал властям сохранять эти позиции и в том случае, если число просителей убежища снова увеличится⁸¹.

52. Вместе с тем Комиссар Совета Европы отметил необходимость продвижения вперед в вопросах законодательства и практики в отношении ряда проблем. На уровне первой инстанции, когда ходатайства рассматриваются в Управлении уполномоченного по делам беженцев, необходимо обеспечить юридическую помощь и расширить для просителей убежища и их адвокатов доступ к делам, а также к мотивировочной части решений. Процедуры на уровне второй инстанции должны стать эффективным инструментом для пересмотра решений. В частности, необходимо усовершенствовать юридическую помощь и расширить доступ просителей убежища и их адвокатов к делам, а также проводить слушания в присутствии просителей убежища⁸².

Примечания

¹ The stakeholders listed below have contributed information for this summary; the full texts of all original submissions are available at: www.ohchr.org.

Civil society

FOPD	Joint Submission by the Federation of Organisations for Persons with Disabilities (the Federation is made up by the following organisations: ADHD, Down Syndrome Association, Malta Society for the Blind, Movement in Favour of Rights for Persons with Disability, Dar il-Wens (Residential Homes for Persons with Intellectual Disability), Fondazzjoni Arka (Respite Care for Persons with Disability), Equal Partners Foundation (Training for Persons with Intellectual Disability), Inspire (Training for Persons with Intellectual Disability), Ghaqda Zghazagh b'Dizabilita' (Organisation for Young People with Disability), National Parents Society of Persons with Disability, Multiple Sclerosis, Ghaqda Sptar Monte Carmeli (Organisation that works with Mentally Ill People) Kummissjoni Morda u Persuni b'Dizabilita' (Commission for People with Disability and the Sick) (Malta)
GIEACPC	Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, London (UK);
HRW	Human Rights Watch, New York (USA);
ICJ	International Commission of Jurists, Geneva (Switzerland);
JS1	Joint submission no. 1 submitted by 5 organizations: ADITUS Foundation; Integra Foundation; Jesuit Refugee Service Malta; KOPIN and Equal Partners Foundation (Malta);

Regional intergovernmental organizations

EU-FRA	European Union Agency for Fundamental Rights, Vienna (Austria);
CoE	The Council of Europe, Strasbourg (France); Attachments (CoE-Commissioner) Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Malta from 23 to 25 March 2011, published on 9 June 2011, CommDH (2011)17; (CoE-CPT) Report to the Maltese Government on the visit to Malta carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 19 to 26 May 2008, which was published on 17 February 2011, CPT/Inf (2011)5; (CoE-GRETA) – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Malta, published on 24 January 2013; GRETA (2012) 14.

² ICJ, para. 20, p. 5.

³ JS1, para. 11, p. 3.

⁴ CoE-Commissioner, para. 70.

⁵ ICJ, paras. 18 and 20 (XVI).

⁶ ICJ, para. 20 (XVII) and (XVIII), p. 5.

⁷ EU-FRA, p. 3, Section 2 and Report 'Making Hate Crime Visible in the European Union: acknowledging victims' rights, pp. 25 and 27.

⁸ CoE, p. 3 and CoE-Commissioner, paras. 64-68.

⁹ EU-FRA, p. 3, Section 3 and EU.MIDIS Data in Focus Report 6: Minorities as Victims of Crime, p. 12.

¹⁰ CoE-Commissioner, paras. 64-68.

- ¹¹ JS1, paras. 62, 63 and 64, p. 9.
- ¹² CoE-CPT, p. 35, para. 100.
- ¹³ ICJ, para. 12.
- ¹⁴ JS1, paras. 46-49, pp. 7-8.
- ¹⁵ CoE-Commissioner, paras. 19 and 21.
- ¹⁶ ICJ, para. 13.
- ¹⁷ CoE-Commissioner, paras. 24, 26 and 27.
- ¹⁸ ICJ, para. 20, p. 4.
- ¹⁹ CoE-CPT, p. 26, para. 66.
- ²⁰ ICJ, para. 20, p. 4.
- ²¹ JS1, para. 46 (f), p. 7.
- ²² CoE-CPT, p. 33, para. 93.
- ²³ EU-FRA, p. 5, Section 4, and the report 'Fundamental Rights :Challenges and Achievements in 2011', p. 224.
- ²⁴ GIEACPC, p. 1.
- ²⁵ CoE-GRETA, p. 7 and p.10, paras. 10-11.
- ²⁶ CoE-GRETA, p. 7.
- ²⁷ CoE-GRETA, p. 7.
- ²⁸ CoE-GRETA, p. 29, para. 116.
- ²⁹ CoE-GRETA, p. 31, para. 128.
- ³⁰ CoE-GRETA, p. 7.
- ³¹ CoE-GRETA, p. 33, para. 137.
- ³² CoE-GRETA, p. 34, paras. 146-147.
- ³³ CoE-GRETA, p. 39, para. 171.
- ³⁴ CoE-GRETA, p. 17, paras. 43-44.
- ³⁵ CoE-GRETA, p.11, para. 18 and p. 20, para. 66.
- ³⁶ CoE, p. 8 and CoE-GRETA, p. 7.
- ³⁷ CoE-GRETA, p. 7.
- ³⁸ CoE-GRETA, p. 35, paras. 154-155.
- ³⁹ CoE-CPT, p. 40, paras. 117-118.
- ⁴⁰ CoE-CPT, p. 53, para. 157.
- ⁴¹ JS1, para. 74, p. 11.
- ⁴² ICJ, para. 16. See also EU-FRA, p. 5, section 4 and the report 'Fundamental Rights :Challenges and Achievements in 2011', p. 136.
- ⁴³ ICJ, para. 20, p. 4.
- ⁴⁴ JS1, para. 72, p. 11.
- ⁴⁵ JS1, paras. 75-76, p. 11.
- ⁴⁶ EU-FRA, p. 5, section 4 and the report 'Fundamental Rights :Challenges and Achievements in 2011', p. 130.
- ⁴⁷ ICJ, para. 15.
- ⁴⁸ ICJ, para. 20 (XIII), p. 4.
- ⁴⁹ FOPD, pp. 5-6.
- ⁵⁰ FOPD, pp. 6-7.
- ⁵¹ FOPD, p. 8.
- ⁵² JS1, para. 20, p. 4.
- ⁵³ FOPD, p. 9.
- ⁵⁴ JS1, paras. 32 -33, p. 5.
- ⁵⁵ FOPD, p. 9.
- ⁵⁶ FOPD, p. 10.
- ⁵⁷ JS1, para. 23, p. 4.
- ⁵⁸ FOPD, p. 8.
- ⁵⁹ JS1, para. 23, p. 4.
- ⁶⁰ FOPD, p. 13.
- ⁶¹ JS1, para. 28, p. 5.
- ⁶² ICJ, para. 2, p. 1.
- ⁶³ CoE-Commissioner, paras. 11 and 12. See also CoE, p. 2.

- ⁶⁴ HRW, p. 1. See also JS1, para. 45 and EU-FRA, p. 1, section 1.1 on mandatory detention and p. 2, section 1.3 on Detention on children and vulnerable persons.
- ⁶⁵ CoE-Commissioner, para. 11.
- ⁶⁶ HRW, p. 1. See also JS1, para. 45. See also FRA, p. 1, section 2 on judicial review.
- ⁶⁷ ICJ, paras. 8-9, p. 2.
- ⁶⁸ EU-FRA, p. 4, section 4 and the report ‘Fundamental Rights :Challenges and Achievements in 2011’, p. 48.
- ⁶⁹ HRW, p. 4.
- ⁷⁰ ICJ, para. 20, p. 4, JS1, paras. 50, 51 and 51 and CoE-Commissioner, paras. 14, 16 and 18.
- ⁷¹ CoE-Commissioner, para. 28.
- ⁷² CoE-Commissioner, para. 29.
- ⁷³ FRA, p. 2, para. 3 on detention of children and vulnerable persons.
- ⁷⁴ HRW, pp. 2-3. See also JS1, para. 46.
- ⁷⁵ CoE-Commissioner, paras. 33-34.
- ⁷⁶ HRW, p. 4.
- ⁷⁷ CoE-Commissioner, para. 40.
- ⁷⁸ CoE-Commissioner, paras. 56-57. See also FRA, p. 8 and the report Fundamental rights of migrants in an irregular situation in the European Union, p. 69 and JS1, para. 42, p. 6.
- ⁷⁹ CoE-Commissioner, para. 59.
- ⁸⁰ JS1, para. 48, p. 7.
- ⁸¹ CoE-Commissioner, para. 49.
- ⁸² CoE-Commissioner, para. 51.
-