

Правозащитный центр «Мемориал»

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**по ведению ряда категорий дел,
касающихся обращения за убежищем
в Российской Федерации**

(составлены на основе позиций,
выработанных в ходе общих дискуссий
в рамках 30-го семинара сети
«Миграция и Право» при участии УВКБ ООН)

(29–30 октября 2010 г., Москва)

Москва
«Р.Валент»
2011



**Осуществляется при поддержке
Европейской Комиссии**

Методические рекомендации
по ведению ряда категорий дел, касающихся
обращения за убежищем в Российской Федерации
(составлены на основе позиций, выработанных
в ходе общих дискуссий в рамках 30-го семинара сети
«Миграция и Право» при участии УВКБ ООН)
(29–30 октября 2010 г., Москва)

Распространяется бесплатно

ISBN 978-5-93439-328-2 © ПЦ Мемориал, 2011 г.

ПЕРВАЯ СИТУАЦИЯ

Группа заявителей незаконно пересекла границу РФ с целью поиска убежища. Заявители прибыли не непосредственно из государства гражданской принадлежности, а с территории третьего государства, в котором им был предоставлен статус беженца. Но, по утверждению заявителей, там также существовала опасность их жизни и здоровью. Незамедлительно после пересечения границы, в день пересечения границы, заявители обратились в органы внутренних дел с просьбой оказания помощи и защиты от преследования. В результате данного обращения в отношении заявителей было заведено уголовное дело за незаконное пересечение границы. Через некоторое время заявители обратились в территориальный отдел ФМС с заявлением о предоставлении убежища. По данному заявлению было вынесено решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу. Этот момент дополнялся возбужденным уголовным делом как основанием отказа. С заявителями не было проведено индивидуальных собеседований, поскольку заявители находились вдали от административного центра региона. Заявители в настоящее время находятся в процедуре обжалования решения. По результатам рассмотрения уголовного дела они были признаны виновными в незаконном пересечении границы, и в их отношении было принято решение о нежелательности пребывания на территории РФ. Вопрос: правильны ли были действия властей?

Обращение за убежищем на территории Российской Федерации

Адвокат начинает работу по делу с проведения собеседования (интервью) с заявителями с участием переводчика, если заявители не владеют, в достаточной мере, русским языком. В ходе собеседования необходимо разъяснить заявителям право на убежище и процедуру обращения за убежищем на территории РФ (основания, правовой статус, последствия). Адвокату необходимо выяснить обстоятельства, связанные с обоснованностью оставления территории страны убежища гражданами, которые должны были находиться под защитой властей. В этом случае важно убедиться в том, насколько защита, предоставленная им в первой стране убежища, была эффективна и реальна, и в случае возвращения в эту страну — смогут ли эти лица вернуться под эффективную и реальную защиту. Если такой возможности нет, их нельзя возвращать в страну, где они получили первое убежище.

Если заявители уже были признаны беженцами на территории другой страны, обращение в УВКБ ООН может содействовать выяснению обстоятельств их дела через Представительство УВКБ ООН в стране, где заявителям ранее был предоставлен статус беженца, а также выработке понимания, подпадают ли данные лица под критерии предоставления международной защиты в соответствии с международно-правовыми стандартами.

В том случае, если заявители находятся под стражей, после проведения собеседования и разъяснения прав и обязанностей заявителей и при выражении ими волеизъявления обратиться за убежищем в России, адвокат помогает составить ходатайство о

признании беженцем, которое подается в территориальный орган миграционной службы. Адвокат участвует в процедуре рассмотрения ходатайств о признании беженцами, опросах и анкетировании при участии переводчика.

При получении отказа в предоставлении статуса адвокат обжалует отказ территориального УФМС либо в суд, либо в ФМС. Если УФМС выносит решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу по той причине, что в законе «О беженцах» и в административном регламенте установлено, что ходатайство не рассматривается, если в отношении лица возбуждено уголовное дело, решение все же имеет смысл обжаловать, так как данная норма российского закона ограничивает право гражданина на обращение за убежищем и выходит за рамки международно-правовых норм, являющихся частью правовой системы Российской Федерации. Данные нормы должны применяться в силу ст. 15 Конституции РФ, так как устанавливают иные правила, нежели предусмотренные российским законом.

Если отказ в рассмотрении ходатайства по существу вступил в силу после обжалования, позже, когда заявитель будет освобожден от уголовного наказания, либо отбудет уголовное наказание, он должен незамедлительно обратиться с ходатайством о признании беженцем до принятия решения о депортации, экстрадиции, административного выдворения. Имеет смысл сделать это прямо из места лишения свободы, чтобы избежать угрозы высылки сразу после освобождения. Это ходатайство должно быть рассмотрено по существу.

Уголовное преследование за незаконное пересечение границы РФ

При вступлении адвоката в дело об обвинении в незаконном пересечении границы РФ необходимо предпринять все меры для того, чтобы заявители были освобождены от уголовной ответственности в соответствии с примечаниями к ст. 322 УК РФ: *«Действие настоящей статьи не распространяется на случаи прибытия в Российскую Федерацию с нарушением правил пересечения Государственной границы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства для использования права политического убежища в соответствии с Конституцией Российской Федерации, если в действиях этих лиц не содержится иного состава преступления».*

Однако на практике возникает проблема в трактовке примечаний к ст. 322, так как там говорится о вынужденности пересечения границы РФ для использования права политического убежища в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Применение этой нормы не рассматривается в ситуации, когда заявители обращались с заявлением о предоставлении убежища по закону «О беженцах». Однако суд, толкуя понятие политического убежища, должен принимать во внимание, что подача ходатайства о признании беженцем – это тоже поиск убежища. В данной ситуации задача адвоката состоит в представлении соответствующей аргументации, чтобы суд поставил знак равенства между политическим убежищем и обращением за статусом беженца и применил аналогию закона по данному делу. Кроме того, можно обжаловать статью 322 УК, по которой освобождение от уголовной ответственности возмож-

но лишь по причине предоставления политического убежища в Конституционном суде.

Решение о нежелательности пребывания на территории РФ

Принятое решение о нежелательности пребывания на территории России необходимо обжаловать в порядке главы 25-й ГПК, так как российское законодательство не предусматривает иной формы обжалования по данной категории дел. После обжалования в национальном суде, при отказе суда и вступлении решения в законную силу, можно обратиться со ссылкой на статью 3-ю в Европейский суд по правам человека для быстрого реагирования, поскольку решение о нежелательности всегда предполагает решение о депортации.

ВТОРАЯ СИТУАЦИЯ

Заявитель был лишен временного убежища в связи с осуждением за особо тяжкое преступление, совершенное на территории России, какое – не указано. Отбыв часть наказания, заявитель был освобожден условно досрочно. Неотбытый срок не указан. В постановлении об условно досрочном освобождении суд наложил на заявителя обязанность являться в управление внутренних дел по месту жительства для регистрации не реже одного раза в месяц и трудоустроиться в течение шести месяцев после освобождения. В настоящее время заявитель не имеет действующего документа, удостоверяющего его личность. Заявитель обратился в территориальный орган ФМС с ходатайством о предоставлении временного убежища и получил отказ в предоставлении статуса. Решение он обжаловал в ФМС России, после чего было вынесено решение ФМС России, где было установлено, что заявитель не может вернуться в страну происхождения в силу вполне обоснованного опасения преследования. Вместе с тем, в связи с непогашенной судимостью вопрос о предоставлении ему временного убежища не может быть принят к рассмотрению. ФМС России сообщает, что территориальному органу были предоставлены разъяснения в отношении постановки данного лица на миграционный учет на время отбывания им уголовного наказания. Несмотря на рекомендации ФМС России, заявителю не оказано содействия в постановке на миграционный учет. В настоящее время дело заявителя не рассматривается. В решении ФМС России говорится, что заяви-

тель не может быть выслан, но вместе с тем не определено, в каком статусе заявитель будет пребывать на территории России до погашения судимости.

Первое, что рекомендуется в данном случае — заявителю следует встать на учет в органе исполнения наказаний, руководствуясь нормами Уголовно-исполнительного кодекса, и потребовать принять меры, предусмотренные для восстановления документов, удостоверяющих его личность. Статья 173, часть 4 УИК РФ предусматривает, что в случае, если срок действия паспорта осуждаемого к лишению свободы истек, администрация исполнительного учреждения заблаговременно должна принять меры по его получению. Расходы списываются с лицевого счета осужденного или производятся за счет государства. Пока иного документа нет, на основании справки об освобождении и постановления суда об условно-досрочном освобождении рекомендуется обратиться с заявлением о постановке на миграционный учет в территориальном органе ФМС по месту фактического нахождения данного лица как иностранца, временно проживающего на территории РФ. В том случае, если будет отказано в постановке на учет, следует обратиться в ФМС России повторно, с жалобой на действия должностных лиц, или в суд с заявлением об обжаловании неправомерных действий должностных лиц и территориального органа ФМС.

Поскольку данное лицо является иностранным гражданином, временно пребывающим в России, следует легализовать гражданина на территории РФ. После того, как он будет поставлен на учет, исходя из норм Уголовного кодекса, которые регламентируют досрочное погашение судимости, поставить вопрос о

досрочном погашении судимости. После получения решения суда о досрочном погашении судимости, возможно повторное обращение в орган ФМС с ходатайством о предоставлении статуса беженца, основанном на решении ФМС России о положении в стране, откуда он бежал, и т.д. Однако в случае, когда до погашения судимости решается вопрос о его экстрадиции/высылке, ситуация принципиально меняется: появляется необходимость срочного приема и рассмотрения ходатайства по существу.

Таким образом, наблюдается коллизия двух норм. С одной стороны, человек по ситуации в прежней стране не может быть туда возвращен. Соответственно, он может претендовать на предоставление ему как минимум временного убежища, которое было у него до его осуждения и отбытия наказания. С другой стороны, из материалов видно, что ему отказывают в предоставлении временного убежища и даже в приеме его заявления на основании наличия у него непогашенной судимости. Это выводит на вопрос о коллизии двух норм. Однако применять следует конвенционную норму — норму закона о беженцах как закона, который принят с учетом Конвенции, и рассмотреть вопрос о предоставлении убежища на территории РФ. Учитывая, что лицо не может получить РВП в связи с нормой закона о правовом положении иностранных граждан, его правовое положение может быть отрегулировано с помощью предоставления убежища в соответствии с нормами закона «О беженцах». Полную защиту от высылки, депортации, возвращения на родину против желания дает только статус беженца, где бы этот человек ни находился. По определению Конвенции 1951 г., нет никаких других ограничений,

кроме предусмотренных положениями об исключении, полный список которых приведен в Конвенции. Как только человек заявил, что нуждается в защите, он должен получить доступ к процедуре обращения за убежищем, независимо от того, где он находится. Отказ в принятии ходатайства к рассмотрению по существу ограничивает право гражданина на обращение за убежищем и противоречит международно-правовым нормам, являющимся частью правовой системы Российской Федерации, которые должны применяться в силу ст. 15 Конституции РФ, так как устанавливают правила, не предусмотренные российским законом.

Если же суд досрочно снимет судимость с иностранного гражданина, и опасений возвращения на родину нет, как и волеизъявления на обращение за убежищем, можно пойти и вторым путем, как при любой легализации иностранных граждан, т.е. путем получения РВП, вида на жительство и в дальнейшем – гражданства. Но это возможно только при наличии у заявителя удостоверения личности, в первую очередь паспорта. Отсутствие у лица удостоверения личности ведет также к невозможности трудоустройства, даже в случае досрочного снятия судимости, поскольку, не выполнив одного из условий, он будет работать нелегально. Ему необходимо иметь удостоверение либо беженца, либо лица, обратившегося с ходатайством о предоставлении статуса беженца, либо пользующегося временным убежищем. Это будет то удостоверение личности, с которым он имеет право работать без получения разрешения на работу.

ТРЕТЬЯ СИТУАЦИЯ

Заявитель прибыл на территорию России в конце 90-х гг., обращался в компетентные органы с ходатайством о предоставлении статуса беженца и временного убежища, получил отказы, но оставался проживать нелегально в России. В настоящее время заявитель не может вернуться в страну гражданской принадлежности в связи с ухудшением общей ситуации, гражданской войной в стране исхода.

Несмотря на то, что ранее заявителю отказывали в предоставлении убежища по существовавшим на тот момент обстоятельствам его дела, при изменении ситуации и появлении обоснованных опасений подвергнуться в случае возвращения преследованиям или лишиться жизни, либо подвергнуться негуманному обращению, заявитель имеет право повторно обратиться в органы миграционной службы за предоставлением убежища. В случае недопуска к процедуре, или отказа в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, данные решения необходимо обжаловать в суд, так как закон не ограничивает число обращений с ходатайством о предоставлении убежища при возникновении новых обстоятельств.

Несмотря на то, что возможность обращения за временным убежищем, минуя процедуру рассмотрения ходатайства о предоставлении статуса беженца, существует по действующему законодательству,

необходимо убедиться, в интересах ли это заявителя. Сам заявитель не всегда может определить, действительно ли у него нет оснований для признания беженцем, то есть для получения более прочной защиты, нежели по гуманитарным основаниям. С другой стороны, процедура признания беженцем, в ходе которой идет исследование всех обстоятельств, более сложная. Например, там есть возможность продлить срок рассмотрения ходатайства, когда непросто принять по нему окончательное решение. Поэтому, когда заявитель обращается сразу с заявлением о временном убежище, это не всегда в интересах заявителя.

Такая проблема возникает и по той причине, что по закону две процедуры разорваны, хотя территориальным органам настоятельно рекомендовано принимать и рассматривать ходатайства по существу. Когда принимается решение об отказе в признании беженцем после глубокого исследования всех обстоятельств, после проверки, показавшей, что заявитель не соответствует критериям, определяющим понятие «беженец», заявитель обращается с заявлением о предоставлении временного убежища.

В настоящее время ФМС России работает над внесением изменений в Постановление о порядке предоставления временного убежища. Предусматривается ситуация, когда заявитель, подавая заявление о временном убежище, после процедуры признания беженцем будет документироваться уже не заявлением о предоставлении временного убежища, а сохранит свое свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу.

ЧЕТВЕРТАЯ СИТУАЦИЯ

Несовершеннолетнее лицо прибыло на территорию РФ без сопровождения родителей и иных законных представителей. Заявитель сообщил, что не может возвратиться в страну происхождения в связи с угрозой для его жизни. Что вы посоветуете заявителю, каковы будут ваши действия по оказанию правовой помощи заявителю?

В Административном кодексе есть статья, предусматривающая административную ответственность, если человек, которому стало известно о нахождении на территории страны несовершеннолетнего без попечения взрослых, не сообщит об этом немедленно в органы опеки и попечительства. То есть первым этапом должно быть обращение в органы опеки и попечительства. Они регистрируют такого ребенка, а потом уже следует обращение в органы ФМС, где органы опеки и попечительства будут выступать в интересах несовершеннолетнего. Несовершеннолетний заявитель сообщает сведения о себе, предоставляет документы, удостоверяющие личность, если они имеются, свидетельство о рождении, паспорт и т.д.

Поскольку речь идет о несовершеннолетнем, необходимо, по аналогии с уголовным правом, учитывать, что несовершеннолетний может несколько иначе воспринимать ситуацию и причины выезда, и при проведении опроса в обязательном порядке использовать специалистов — педагогов, психологов, представителя органа опеки и попечительства.

Необходимо выделить ему даже не представителя, а адвоката, поскольку интересы ребенка должны быть особо защищены.

Ребенка должны поставить на миграционный учет, кроме того, он должен быть помещен в государственное учреждение в системе органов опеки и попечительства. Государственное учреждение должно оформить либо опеку, либо попечительство над ним. Опекун может быть как государственное учреждение, так и физическое лицо. Опекун либо попечитель в интересах несовершеннолетнего ребенка начинает процедуру легализации. В соответствии со статьей 27-й действующего Федерального закона «О гражданстве РФ» ребенок получает гражданство в упрощенном порядке, вследствие чего получает от государства социальную поддержку как лицо, оставшееся без попечения родителей. Даже если лицо прибывает с родственниками, которые не являются законными представителями, данная процедура дает возможность в упрощенном порядке предоставить ребенку гражданство. Ребенок получает паспорт.

Однако несовершеннолетний может оказаться на территории РФ и не в поисках убежища. Иностраный ребенок может оказаться в России по разным обстоятельствам, не всегда связанным с преследованием или негуманным обращением. Как правило, если где-то будет обнаружен иностранный ребенок, о пребывании несовершеннолетнего ставят в известность консульство, когда есть подтверждение гражданской принадлежности. Через консульских работников решается вопрос о возвращении ребенка на родину. На период пребывания ребенка на территории РФ, до решения вопроса возвращения, он должен пользоваться соответствующей защитой в виде размещения в учреждении. В этом случае ему потребуется попечитель, потому что решение вопроса может затянуться. Если же известно, что в данной

стране ситуация недавно изменилась, следует действовать более осторожно и воздержаться от контактов с властями страны, на территории которой к данному ребенку может применяться преследование или негуманное отношение.

Надо иметь в виду, что органы опеки не имеют права отказать в постановке на учет несовершеннолетнего, находящегося без сопровождения. В противном случае возникает уголовная ответственность лиц, уполномоченных на это государством, если они отказывают в опеке и попечительстве.

ПЯТАЯ СИТУАЦИЯ

Заявитель недавно прибыл на территорию РФ и обратился к вам с просьбой о поддержке при подаче ходатайства на статус беженца. Заявитель сообщил, что покинул страну своей гражданской принадлежности, опасаясь преследования. Что вы посоветуете заявителю, из каких элементов будет состоять подготовка и представление ходатайства на статус беженца, на какие вещи вы обратите особое внимание до подачи ходатайства и при процедуре подачи ходатайства в органы миграционной службы?

Этап подготовки

Необходимо проведение максимально подробного собеседования/интервью для того, чтобы выяснить, имеются ли реальные основания для подачи ходатайства, и в дальнейшем — чтобы просчитать хотя бы теоретическую возможность приобретения статуса беженца данным гражданином. Рекомендуется, прежде чем проводить какое бы то ни было собеседование с данным гражданином, изучить страноведческую информацию, чтобы правильно формулировать вопросы, связанные с выявлением обстоятельств. Обычно страна, из которой выезжает человек, состоит не из одного города, не из одной области, бывают достаточно крупные страны. Следует выяснить для начала, какие имеются основания для предположения, что данное лицо может преследоваться, на какой территории, в какой провинции или

области он находился, каково положение с правами человека в других провинциях, контролирует ли правительство те или иные провинции и т.д. Для изучения страноведческой информации имеет смысл ознакомиться с соответствующим мнением МИД РФ по конкретной стране в год выезда и с мнением УВКБ ООН. При определенных условиях, по возможности и при необходимости, изучить информацию в Интернете.

Проведение собеседования и консультирования заявителя

Изучив информацию, полученную от заявителя, следует выработать мнение о перспективах дела, о чем сообщить заявителю. Человек, обратившийся к вам, должен понимать, на что он может рассчитывать в результате прохождения процедуры, и что эта процедура достаточно длительная. В обязательном порядке следует максимально подробно разъяснить заявителю порядок, основания подачи ходатайства и саму процедуру. Целесообразно иметь на руках те вопросы, которые сотрудник ФМС будет задавать заявителю. Желательно совместно проработать опросный лист, чтобы ответы на вопросы были максимально полными и информативными.

Особого внимания заслуживает присутствие переводчика не только при подаче ходатайства в ФМС, но и при опросе, который будет проводиться, и в ходе беседы адвоката с заявителем. К сожалению, довольно часто бывает так, что на бытовом уровне люди владеют русским языком и рассказывают о своей ситуации, но картина совершенно меняется, когда приглашен переводчик: выявляется масса деталей и

обстоятельств, которые человек не мог описать по-русски.

Следует максимально подробно разъяснить заявителю его права, в частности, его право пригласить для прохождения процедуры в миграционной службе представителя, настаивать на участии переводчика, чтобы заявитель мог адекватно и полно представить информацию о себе и свою позицию. Необходимо также донести до заявителя, что он должен предоставлять максимально правдивую информацию о себе, чтобы исключить возможность отказа из-за неточностей, т.к. миграционная служба по всем возможным каналам проверяет эту информацию.

Таким образом, очень важный шаг — качественно подойти к первым этапам работы с заявителем, что облегчит прохождение процесса обжалования, и последующие действия. В этом случае важно уделить внимание разъяснению, чем чревато несоблюдение правил, к чему это ведет. Часто бывают ситуации, когда заявитель следует рекомендациям, но, в конце концов, выясняется, что ему непонятна окончательная цель, зачем он все это делает.

Необходимо обратить внимание на то, что правовые рамки в разных странах различны, поэтому данную специфику также нужно разъяснять людям. Иногда разъяснительная работа занимает больше времени, чем непосредственный опрос для подготовки к походу в УФМС или в суд.

Во время опроса возникают какие-то несоответствия, т.к. люди что-то забывают, что-то пропадает из памяти. Когда вы задаете вопросы, готовя человека к собеседованию, важно помочь ему вспомнить обстоятельства и детали. Если возникнут несоответствия, помогайте своими наводящими вопросами, прежде

чем он пойдет дальше, в ФМС. Когда проводите опрос, попытайтесь раздробить ходатайство, где описан весь жизненный путь или часть жизненного пути, на части. Для каждой части надо попытаться найти доказательства, либо документальные доказательства, либо разъяснения заявителя. Необходимо проверить в Интернете — было ли что-то похожее в прошлом в той стране, или не было. Обратиться в ФМС, вооружившись доказательствами. Собирайте свидетельские показания. И предоставляйте эту информацию, помогайте заявителю полностью раскрыть существо заявления.

Хотелось бы обратить внимание на вопрос об услугах переводчика. Понятно, что переводчик — это один из важнейших элементов опроса, при этом имеет большое значение качество перевода. Удостоверьтесь, опрашивая заявителя, комфортно ли он себя чувствует в присутствии переводчика, считает ли он, что переводчик адекватно передает те мысли, которые он хотел бы донести.

Необходимо обратить внимание на ответы, которые могут быть восприняты двойственно. Например, ответ на вопрос:

- Почему вы уехали из своей страны?
- Из-за войны.
- А еще были какие-то причины?
- Нет работы.
- А что еще?
- Не могу учиться.

На такой диалог важно сразу же реагировать. Здесь затронуты несколько ситуаций, но иногда так бывает, что слово «война» уходит в сторону, а «отсутствие работы», «отсутствие возможностей для получения образования» — воспринимаются как экономические

причины. Поэтому заранее разъясните заявителю, что война как основная нить должна проходить через все заявление, т.к. иногда внимание сотрудников, проводящих опрос, рассеивается на детали. Отсутствие работы – это, конечно, не значит, что человек не может быть признан беженцем, это абсолютно не противоречивый мотив. Отсутствие работы вызывает следующий вопрос – почему? Может быть, по дискриминационным причинам, из-за фактов преследования, или просто безработицы.

Рекомендуется подробно расспрашивать о биографии заявителя по конкретным фактам, например, что ты делал в школе, как там было и т.д. Тогда складывается картина, проясняющая, что он уехал не просто по экономическим причинам, а потому, что в стране по религиозным мотивам преследуются шииты-хазариты, что его неоднократно останавливали, оскорбляли, высказывали нежелательность его пребывания в Афганистане. Убили его знакомого. Вот такие факты действительно говорят о том, что человек уехал из Афганистана по причинам, которые подпадают под положения Конвенции.

При консультировании беженца необходимо объяснить, что процедура может затянуться, здесь следует обязательно уточнить, на какие средства он будет жить, есть ли у него средства, посоветовать, чтобы он сэкономил.

Правовая поддержка обращения заявителя в миграционную службу

По итогам полученной информации желательно составить сопроводительное письмо от организации, с учетом мнения общественной организации, принимающей данного заявителя. Речь идет не только об

описании конкретной ситуации на основе сообщения заявителя, но об изложении в письме своего мнения как представителя и мнения организации с учетом информации о положении в стране, полученной от МИДа, УВКБ и из других источников. По особо сложным, прецедентным делам можно обратиться в УВКБ ООН для получения соответствующей справки или экспертного заключения, отражающего взгляд УВКБ на ситуацию в конкретной стране, в частности, на угрозы в отношении конкретного лица либо группы лиц, принадлежащих к определенной этнической, социальной группе и т.д. Данную информацию можно использовать и как некий аналог заключения эксперта. Для судов такое заключение было бы существенным основанием для того, чтобы прислушаться к просьбе заявителя.

Часто возникает вопрос, либо со стороны заявителя, либо со стороны лица, проводящего опрос в рамках общественной организации, — стоит ли сопровождать заявителя в миграционной службе, особенно на первом этапе, когда ему необходимо ответить на ряд важных вопросов. Принятие решения — это вопрос оценки по итогам собеседования с заявителем: способен ли человек полно и убедительно представить информацию, которую он нам сообщил, находясь непосредственно в миграционной службе? При этом не запутаться, не испугаться и стройно все изложить? Стоит ли его сопровождать?

Что касается участия адвоката в процедуре, к сожалению, этот вопрос четко не регламентирован нашим законодательством, но здесь необходимо исходить из положения, что индивидуальная процедура проводится с заявителем, а не с адвокатом. ФМС интере-

суют именно те обстоятельства, которые заявитель сам пережил, поэтому источником информации является непосредственно заявитель. Адвокат может до проведения собеседования или после проведения собеседования еще раз побеседовать с заявителем, еще раз напомнить о том, что он мог забыть, и заявитель может предоставить дополнительную информацию. Но информация поступает непосредственно от заявителя. Заявитель может предоставить информацию и в письменном виде, но именно сам заявитель предоставляет информацию.

При этом адвокат может, конечно, задать свои вопросы, но либо до, либо после собеседования. Адвокат имеет право высказать свое мнение, например, сотрудникам территориального органа по завершению собеседования. Адвокат или другой представитель может задать свои вопросы по окончании собеседования, однако, они не будут внесены в опросный лист. Опросный лист – это протокол собеседования с заявителем. Поэтому информация, предоставленная адвокатом, туда не войдет.

Если заявитель в ходе собеседования что-то забыл, он может вновь прийти, попросить сотрудников провести дополнительное собеседование. Это будет воспринято положительно, поскольку заявитель обязан предоставить всю необходимую информацию, в его интересах предоставить и дополнительную информацию. Если это происходит, например, в ближайшее время после собеседования, то это совершенно понятно, человек не машина, может что-то забыть. Точно так же, например, когда есть какая-то путаница в датах, мы не должны обвинять заявителя в том, что он предоставляет заведомо ложные сведения.

Вполне естественно, что, вспоминая события, которые произошли относительно длительное время назад, человек может перепутать данные. Если в ходе собеседования возникли какие-то ошибки, пусть заявитель помнит о том, что главное — объяснить причину противоречий. Если представленные объяснения удовлетворительны, это, как правило, воспринимается положительно.

Рекомендуется после заполнения анкеты и опросного листа передать их заявителю для прочтения и подписания. Адвокат зачитывает опросный лист заявителю вслух, и если обнаружатся какие-то моменты, отраженные неправильно, заявитель всегда имеет возможность сказать, что имел в виду другое, а если какие-то моменты совсем не отражены, адвокат объясняет заявителю, что он имеет право добавить что-то к написанному. При этом исправляются явные разночтения и вносятся недостающие моменты. Вопрос участия адвоката в процедуре планируется в ближайшее время регламентировать законодательно.

Заявитель имеет право знакомиться с материалами личного дела, в административном регламенте об этом сказано, и в принципе он может попросить копию личного дела. По поводу выдачи решения заявителю вопрос согласован, поскольку на этот счет есть письменные указания врио директора Егорова, а заявитель может поделиться данной информацией с адвокатом. Однако для выдачи копии решения по делу адвокату необходимо волеизъявление заявителя, изложенное в письменном виде.

В последнее время появились новые проблемы, вызванные тем, что некоторые сотрудники миграционных служб в устном порядке в качестве основа-

ния для отказа в допуске к процедуре стали использовать отсутствие у заявителя документов, удостоверяющих личность, например, паспорта. Иногда требуют представить договор найма, поднайма жилого помещения в качестве подтверждения законного проживания по конкретному адресу. Необходимо разъяснить, что такие основания являются неправомерными. Если человек не может сам отстоять свои права, иногда имеет смысл сделать несколько звонков, пообщаться с конкретным сотрудником.

Что касается отсутствия документов. Заявитель должен подтвердить свою личность, и когда у него есть документ, удостоверяющий личность, это упрощает работу сотрудников, повышает доверие к этому человеку. Отсутствие у иностранного гражданина документов, удостоверяющих личность, не является основанием для отказа в приеме ходатайства и препятствием к доступу к процедуре. Административный регламент четко говорит, что непредставление иностранным гражданином или лицом без гражданства документов, удостоверяющих личность, не может служить основанием для отказа в приеме ходатайства, здесь все однозначно, и никаких сомнений не должно быть. При этом указывается, что заявитель, у которого отсутствуют документы, удостоверяющие личность, должен объяснить причину их отсутствия и представить другие документы, прямо или косвенно подтверждающие его личность. Это необходимо, поскольку это упростит работу с заявителем, повысит степень доверия к нему. Если у человека нет даже косвенных документов, подтверждающих личность, но обстоятельства, которые он приводит в обоснование своего ходатайства, свидетельствуют о том, что он

действительно нуждается в предоставлении убежища, то, естественно, он будет признан беженцем, однако недоверие к этому человеку со стороны миграционных властей все равно будет присутствовать. Во всех документах миграционной службы проходит пункт о том, на основании каких документов была установлена личность заявителя. Если в удостоверении есть отметка, что документы отсутствуют, то каждый раз при процедуре продления срока действия статуса сотрудники вынуждены будут более глубоко проверять его информацию, в том числе вновь пытаться подтвердить, установить его личность. Поэтому в интересах заявителя сделать все возможное, чтобы облегчить работу сотрудников ФМС по подтверждению либо установлению его личности. Заявитель не должен, имея на руках паспорт, заявлять на всякий случай, что он его потерял и т.д., поскольку, если потом всплывет документ, удостоверяющий личность, либо какой-то другой документ, это может стать основанием для лишения его статуса. Иногда гражданин может иметь несколько паспортов, причем паспортов разных государств, и когда он, например, в другом органе исполнительной власти представляет другой документ, это может закончиться лишением статуса беженца.

Бывают ситуации, когда возникает проблема с переводчиками, работающими непосредственно в миграционной службе. Переводчик сообщает некую информацию, из-за чего заявители не получают доступа к миграционной службе. К сожалению, многие после этого оставляют попытки обращения в миграционную службу, поэтому данный процесс желательно контролировать.

Период рассмотрения ходатайства/заявления о предоставлении убежища

Заявитель получает справку либо свидетельство о рассмотрении ходатайства, после чего успокаивается. Бывают случаи, когда проходит полгода, год, два года, прежде чем человек вновь обращается к юристам, находясь вне процедуры, а при частой смене адресов места жительства он не получает решения об отказе и, соответственно, пропускает сроки для обжалования данного решения.

На всех этапах работы с заявителем сотрудники миграционной службы напоминают о смене адресов его пребывания, и каждый опросный лист начинается с требования сообщать об изменении адреса. К сожалению, заявитель так действует не всегда, и в результате он может пострадать. Если невозможно вручить уведомление о принятом решении непосредственно заявителю, территориальные органы должны направлять его заказным письмом. В том случае, если он указал один адрес, а находится по другому адресу, в УФМС возвращается письмо с информацией о том, что заявитель либо выбыл, либо не проживает по данному адресу, что уже является основанием для отказа в обжаловании.

Возникает вопрос, каким образом контролировать эти процессы? В рамках «Гражданского содействия» этот вопрос решили, назначив определенного человека, который контролирует процесс, пытается с учетом сроков, которые существуют по данным решениям, информировать заявителей и настоятельно им указывать на необходимость приходить к адвокату в определенные сроки. Классическая проблема, когда при получении отказа в признании беженцем люди не

приходят в установленные сроки и не приносят юристам эти решения, а появляются через полгода-год-полтора, создавая определенные сложности в поиске аргументации причин, почему человек не оспорил данное решение в установленные сроки. Как правило, аргументация сводится к тому, что человек не знает русского языка или часто менял адреса пребывания, но это не всегда принимается судами в качестве уважительных причин пропуска срока обжалования. Поэтому необходимо четко информировать заявителей о сроках рассмотрения их ходатайств и последствиях пропуска ими сроков обжалования решений об отказе в предоставлении убежища.

Многие заявители, несмотря на наличие у них полученных в миграционной службе справок и свидетельств, сталкиваются с тем, что сотрудники милиции игнорируют указанные документы и создают заявителям определенные трудности. Они неверно информируют данных лиц о легальности их пребывания, пытаясь под тем или иным предлогом либо привлечь их к административной ответственности, либо, напугав такой перспективой, получить от них внебюджетные средства. Поэтому заявителей следует информировать, что при наличии таких документов их положение легально, и они защищены законом.

Интеграционные возможности при предоставлении убежища

При предоставлении убежища, будь то статус беженца или временное убежище, разрешение на работу данному лицу не требуется, поскольку на этот счет есть указание директора ФМС РФ от 2008 г. Второе указание было позже, его можно получить в управлениях ФМС. Если у работодателя есть какие-

то сомнения в этом плане, тогда либо адвокат, либо работодатель может обратиться в управление ФМС, лучше — в отдел по работе с лицами, ходатайствующими о признании беженцами, — и они дадут соответствующее подтверждение, копию письма директора ФМС, либо письмо в поддержку этого заявителя. К сожалению, работодатели не всегда ориентируются в законодательстве и в практике по приему на работу лиц, ищущих убежища. Иногда работодатели с удивлением смотрят на новый для них документ, хотя на сайте размещены образцы документов, чтобы любой гражданин мог посмотреть, как выглядит удостоверение беженца, как выглядит свидетельство о предоставлении временного убежища и другие документы. Иногда даже представители органов исполнительной власти не ориентируются в том, чем документируются данные лица. Если требуется дополнительная помощь, необходимо обратиться в территориальный орган ФМС, в отдел по работе с лицами, ищущими убежища, и территориальный орган окажет соответствующую поддержку.

Что касается содействия в трудоустройстве, ФМС не обладает вакансиями для работы этих лиц, но она должна оказывать содействие в направлении их в службы занятости. Если у человека есть адвокат, он может направить заявителя в органы занятости, или сам вместе с ним пойти туда, чтобы показать работникам службы занятости нормы закона, пояснив, что ФМС должна оказывать содействие, а они — непосредственно решать проблему занятости людей. Территориальным органам ФМС рекомендовано, чтобы они плотнее работали с органами занятости и осуществляли сопровождение заявителей, чтобы эти лица не «зависали» без работы.

Необходимая информация о нормах закона должна быть доступна любому человеку, чтобы он мог прийти к потенциальному работодателю с соответствующим документом, содержащим данную информацию, и тем самым избежать предварительного отказа. Для помощи людям, находящимся в поиске работы, планируется совместно с Красным Крестом в Петербурге выпустить брошюру с информацией о вопросах занятости и трудоустройства.

СОДЕРЖАНИЕ

Первая ситуация	3
Вторая ситуация.....	8
Третья ситуация.....	12
Четвертая ситуация	14
Пятая ситуация.....	17
Этап подготовки.....	17
Проведение собеседования и консультирования заявителя	18
Правовая поддержка обращения заявителя в миграционную службу	21
Период рассмотрения ходатайства/заявления о предоставлении убежища	26
Интеграционные возможности при предоставлении убежища.....	28

Правозащитный центр «Мемориал»

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

**по ведению ряда категорий дел,
касающихся обращения за убежищем
в Российской Федерации**

*(составлены на основе позиций,
выработанных в ходе общих дискуссий
в рамках 30-го семинара сети
«Миграция и Право»)*

(29–30 октября 2010 г., Москва)

Подписано в печать 05.05.2011.
Формат 60х90 1/16. Печать офсетная. Бумага офсетная.
Гарнитура «Newton». Объем 2 у.п.л. Тираж 1000 Заказ №

ООО «Р.Валент», 125009, Москва, Брюсов переулок, д. 8-10, п.3.
rvalent@online.ru, rvalent@yandex.ru. www.rvalent.ru