

Марк Филлипс,
Великобритания,
адвокат, эксперт
по законодательству о беженцах,

РАБОТА АДВОКАТА С ЛИЦАМИ, ИЩУЩИМИ УБЕЖИЩЕ, БЕЗ ДОКУМЕНТОВ, УДОСТОВЕРЯЮЩИХ ЛИЧНОСТЬ

В настоящее время британское правительство создает национальную систему поддержки лиц, ищущих убежище в Соединенном Королевстве (NASS). Как правило, этим лицам запрещается работать в течение 6 месяцев со дня регистрации их ходатайства о предоставлении убежища. Их жилье и жизнь оплачиваются из общественных фондов. Аналогичным образом оплачивается их правовая поддержка. Существует два агентства, которые финансирует правительство: Правовой центр для беженцев и Консультационный центр для иммигрантов. Кроме того, лица, ищущие убежище, могут пользоваться помощью различных независимых юридических и консультационных центров. Частнопрактикующих юристов финансирует Совет по правовой помощи (в скором времени он будет преобразован в комиссию юридической службы). Адвокат беженца готовит ходатайство, проводит фактические и юридические изыскания в поддержку ходатайства, собирает поддерживающие ходатайство документы и заказы на проведение экспертизы.

В течение более 300 лет Британская империя приобретала и защищала свои заморские территории. А к концу XX века от империи не осталось практически ничего. Правительства одно за другим стремились с помощью различных административных и законодательных мер предотвратить создание в Британии мультикультурного общества, возникавшего под влиянием иммиграции в метрополию бывших подданных империи¹. Усилия эти не увенчались успехом. В политике правительства вопрос о численности иммигрантов всегда превалировал, оставляя в тени вопрос о правах человека. Создавалось впечатление, что основные усилия правительства были направлены на то, чтобы предотвратить приезд беженцев в страну, а не на защиту прав тех, кто обращался с ходатайством о предоставлении убежища². На протяжении 30 лет британское правительство утверждало, что хорошие межрасовые отношения создаются жесткой иммиграционной политикой, ключевые слова которой - "Строго, но справедливо". Эта политика была направлена на сохранение рабочих мест, общественного жилья и социальной поддержки для коренных жителей страны. И хотя в настоящее время в Британии много культурных сообществ, правительство и пресса по-прежнему выражают озабоченность потерей истинно британских ценностей. Эти настроения сохраняют антииммигрантскую тенденцию и усложняют защиту лиц, ищущих убежище^{3,4}.

Между адвокатами беженцев и правительством всегда возникают противоречия вне зависимости от того, кто выступает от его имени: представители Департамента по иммиграции в портах, чиновники Министерства внутренних дел в Департаменте

по иммиграции и гражданству, сотрудники Министерства внутренних дел, участвующие в апелляционных процессах по делам лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища. Представители беженцев не имеют законного права не только участвовать, но даже присутствовать на интервью в иммиграционной службе или Министерстве иностранных дел. На практике им редко в этом отказывают, однако активное их вмешательство запрещено официально⁵. С точки зрения адвоката, представители государства ведут себя, как привратник, который впускает лишь тех посетителей, чьи показания устраивают его хозяев. На протяжении последних 40 лет в нашем судопроизводстве что-то не заметно было признаков того, что власти готовы принять на себя или разделить “обязательство проверить и оценить все релевантные факты”^{6, 8}.

Незадолго до того как Воул Соинка получил Нобелевскую премию по литературе, он бежал из Нигерии в поисках убежища. Имя его было хорошо известно во всем мире, и факт, что нигерийское правительство конфисковало его паспорт, получил международную огласку. Отсутствие документов несильно затруднило Соинку получение статуса беженца. Сотрудники Министерства внутренних дел обнаруживают склонность облегчать процедуру предоставления убежища людям хорошо известным, хотя бывает, что и в этих случаях они пытаются иной раз применить исключаящие статьи Конвенции 1951 г.⁸. Однако при любых обстоятельствах ходатайства знаменитостей можно подкрепить ссылками на прессу и выступлениями в средствах массовой информации в комбинации с материалами из таких источников, как отчеты Государственного департамента США о положении в стране, Канадский центр документации и информации о беженцах, материалы Международной амнистии, не прибегая к помощи государственных источников Соединенного Королевства.

Мои клиенты, клиенты адвоката для беженцев, чаще всего люди скромные, в лучшем случае о них знают на региональном уровне или в их деревне. Иногда они говорят, что их уязвимость в случае преследований особенно велика, так как они бедны и далеки от международной жизни. Чтобы доказать правдивость своих слов, эти люди сообщают о возрасте, поле, языке, подробностях их прошлого, шрамах - свидетельствах перенесенных физических и душевных страданий, свидетельствах этнического, культурного, географического, политического и религиозного характера.

Официальное требование иметь подтверждающие документы вызывает к жизни цепь связанных между собой проблем и иногда выглядит совершенно абсурдно. Если заявитель приезжает в Соединенное Королевство с гостевой визой в подлинном паспорте, если он путешествует легально и беспрепятственно, представитель Министерства внутренних дел может сказать ему, что наличие полноценных документов свидетельствует о том, что он не подвергался преследованиям: “Если бы ваши страхи были обоснованы, ваши власти не позволили бы вам выехать из страны”. Зато человека, который пытается въехать в Соединенное Королевство незаконно, по фальшивым документам, может начать чернить пресса как нелегала, псевдобеженца, экономического мигранта. Его могут

преследовать и арестовать за подделку документов. (В качестве примера можно вспомнить дело Адими, которому отказали в убежище под тем предлогом, что “настоящий беженец” попросил бы убежище в транзитной стране, до того как добрался до Соединенного Королевства, и в крайнем случае сразу же заявил о себе по прибытии в британский порт, а не пытался бы проникнуть в страну по фальшивым документам. Ситуация, предусмотренная в ст. 31 Конвенции 1951 г.)⁹.

Иногда требование иметь оправдательные документы (“вы не обязаны подкреплять ваши заявления документально, но и министр внутренних дел не обязан верить вам на слово”) выглядит не чем иным, как одной из уловок власти, предназначенных оправдать отказ в просьбе о предоставлении убежища, - типичные плоды “культуры недоверия”. Ответственность заявителя за правдивость информации - один из приемов, направленных на то, чтобы отвергнуть ходатайство о предоставлении убежища. В Соединенном Королевстве такая тактика может привести к тому, что сократится число ходатайств об убежище, подаваемых в портах, что приведет к увеличению числа нелегальных въездов в страну. Карательное законодательство, направленное против нелегальной перевозки людей за плату, может в результате привести к тому, что в общем потоке возрастет доля беженцев, которые предпочитают вообще не подавать ходатайство о предоставлении убежища и выживают де-факто за счет теневой экономики. Эти люди предпочитают нелегальное существование риску получить отказ со всеми вытекающими отсюда последствиями. Режим высылки в безопасные третьи страны может дать такой же эффект. А в тех случаях, когда страна демонстрирует приверженность делу защиты прав человека в отношении лиц, обращающихся к властям с ходатайством об убежище, потенциальные беженцы могут рискнуть выйти из тени и вступить в процедуру определения статуса. При отсутствии справедливой, ориентированной на их защиту процедуры они стремятся избежать риска и тем самым вынуждают администрацию сражаться с последствиями теневой экономики, ее социальными, правовыми и экономическими проблемами. Очевидно, что любое планирование или разумная организация окажутся невозможными, если скрываются масштаб и характер проблемы.

Как адвокат беженцев, при работе с клиентом я придерживаюсь следующих правил:

предполагать, что у клиента были веские основания, чтобы бежать из страны;

подозревать, что любой документ может быть поддельным, и соответственно предупреждать об этом клиента и изучать документацию;

изучать, возможно ли prima facie подвести ходатайство под действие Конвенции 1951 г. или Конвенции против пыток, если документы окажутся в порядке;

проверить Европейскую конвенцию о правах человека и другие конвенции вместе с прочими законами для иммигрантов (включая политику, практику и соглашения

британского правительства) в части, касающейся разрешения на въезд и пребывание в стране;

снабдить ходатайство всеми найденными документами в поддержку заявителя, проверенными и подписанными лицом, обратившимся за убежищем;

согласовать программу действий (договориться, что будет делать клиент, а что - адвокат) с лицом, ходатайствующим о предоставлении убежища;

отказаться представлять клиента, если согласованная заранее программа не будет исполняться, не нарушая при этом конфиденциальности в отношениях с клиентом.

Моя работа адвоката почти полностью оплачивается правительством по схеме юридической помощи. Адвокат, который работает с иммигрантами, запрашивает почасовую плату. На сегодня верхний ее предел не установлен. Мы можем затратить несколько тысяч фунтов, чтобы, изучив ходатайство о предоставлении убежища, выяснить, что оно основано на лжи, и тогда дело разваливается. Но возможен и другой вариант: мы очень быстро и без особых затрат выясняем, что дело подлинное и может быть запущено в процедуру. Однако установить соотношение между подлинностью ходатайства и стоимостью работы с ним чрезвычайно трудно. Британское правительство считает, что каждое выигранное нами дело дает толчок к резкому увеличению количества ходатайств о предоставлении убежища, а процесс определения статуса слишком долог и дорог. Оно предпринимает шаги, чтобы существенно сократить этот процесс и удешевить его. Однако, по мнению адвокатов, справедливость процедуры рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища не должна быть принесена в жертву интересам администрации. Возможно, что в отдельных случаях следовало бы организовать специальную миссию для изучения положения в стране, если адвокат считает, что должен убедиться в истинном положении дел своими глазами.

Очень большое количество отчетов готовится различными правительственными и неправительственными организациями, и в том числе УВКБ ООН. Многие государства составляют специальные отчеты для конкретных ситуаций, например о тюрьме в определенном городе. Получив один раз информацию подобного рода, мы сможем использовать ее и при рассмотрении других ходатайств. Одна из основных трудностей, с которыми мы сталкиваемся при работе с регионом, установить, какой информацией пользуется правительство (в Великобритании и Германии такие центры есть), доступны ли ее источники адвокатам (в Вене создан центр информации о Центральной Европе).

О сроках рассмотрения ходатайства

Моя роль состоит в том, чтобы представлять и защищать своего клиента в пределах отпущенных мне времени и средств на протяжении всей процедуры определения статуса, разбирательства дела в Апелляционном суде и получения заключения от независимого рецензента. Временные ограничения сегодня не играют

существенной роли, поскольку правительство завалено нерассмотренными ходатайствами.

(В настоящее время число их превышает 100 тыс.) Правда, правительство задалось целью сократить время рассмотрения таких дел с двух лет до четырех месяцев максимально. Вряд ли этот срок реален. С точки зрения потенциального беженца, учитывая эмоциональный стресс, семейные коллизии, трудности с жильем и отсутствие денег, срок рассмотрения дела следует по возможности сокращать. В свою очередь правительство по многим причинам, в том числе и по финансовым, весьма заинтересовано в сокращении сроков решения дел о предоставлении убежища и присвоении ходатайствующим статуса беженца, выдачи им разрешения на проживание на некоторых иных основаниях или же о возвращении их в страну происхождения. Однако с точки зрения адвоката желательно иметь достаточный запас времени, чтобы провести расследование тщательно. Тестом на законность решения о депортации заявителя¹⁰ должно служить следующее обстоятельство: сколь правдоподобно утверждение, что по возвращении заявителя в страну происхождения или привычного проживания он будет там находиться в безопасности. Такая проверка носит название “относительно легкое бремя доказывания”. На практике вопреки привычным ссылкам на нечеткость формулировки адвокаты беженцев привыкли к тому, что от свидетельств по делу требуют очень высокого качества.

Некоторые документальные свидетельства являются не тем, чем кажутся. Поскольку официальные власти придают очень большое значение любой документации, заявители часто достают фальшивки (как проездные документы, так и иные бумаги) и подают их вместе с заявлением. Кроме того, за взятку можно достать подлинные документы с верными или неверными деталями. Подлинные документы могут иметь незначительные ошибки (неполное или неправильно написанное имя, неточные даты рождения), возникшие непреднамеренно (неграмотность, невежество, ошибка в переводе или неточное копирование). В подлинных и первоначально правильных документах въездная или выездная визы могут быть стерты, смыты или изменены по вполне резонным основаниям, связанным с боязнью преследования, а не с намерением ввести в заблуждение власти Соединенного Королевства. В принципе обладание проездным документом с визой или без оной может как усилить, так и ослабить позиции заявителя.

Термин “самообслуживание” весьма часто звучит в устах чиновников Министерства внутренних дел или арбитров Апелляционного суда, когда они хотят умалить значение предъявленного документа. В делах о предоставлении убежища (в более широком плане надо говорить о ходатайстве на иммиграцию) документация часто и создается для того, чтобы поддержать заявление. И потому нет логики в том, чтобы относиться к документам такого рода, как к чему-то сомнительному, менее заслуживающему доверия, чем другие бумаги. Тем не менее добиться того, чтобы к документам относились исходя из соображений логических, а не из ничем не доказанных предположений, бывает очень трудно.

Наличие документов определенного типа, связанных с самим механизмом преследования, таких, как ордер на арест, может оказаться оружием обоюдоострым. Лица, ходатайствующие о предоставлении убежища, часто не могут объяснить их происхождение. И потому представителям Министерства внутренних дел легко бывает выражать сомнения в надежности этих свидетельств, даже в тех случаях, когда они не могут доказать, что документ поддельный или ненадежный. Служащие Министерства внутренних дел или арбитры из иммиграционной службы могут выражать сомнения в правдоподобии тех обстоятельств, при которых подобные документы могли попасть в руки ходатайствующего или его семьи. Они отрицают их ценность, высказывая суждения по поводу практики и процедур, осуществляемых в стране, о которых они ничего не знают из первых рук.

Свидетельские показания

Это, безусловно, ключевые документы в деле лиц, ищущих убежище. Основные интервью, которые берут представители иммиграционной службы и Министерства внутренних дел, проводятся формально. Их делают люди, которые на самом деле основательно не знают страну, из которой прибыл заявитель, а потому они оказываются не в состоянии задать наиболее существенные вопросы. И адвокат должен уметь это компенсировать. Хорошая работа предусматривает заявление, составленное в удобочитаемой и разумной форме, привлечение к делу всех взаимодействующих документов со ссылкой на Конвенцию 1951 г., равно как и приобщение к делу всех материалов, которые подпадают под действие Конвенции против пыток, Европейской конвенции о правах человека и прочих конвенций со ссылками на релевантные правила иммиграции в Соединенном Королевстве, административную практику и пр. Заявление должно содержать достаточное количество деталей, чтобы подкрепить доказательства изнутри. Если заявитель не силен в английском, черновик такого заявления должен быть переведен и проверен самим заявителем. Ходатайство о предоставлении убежища не должно подписываться заявителем до тех пор, пока в него не будут внесены окончательные поправки. Как правило, найти непосредственных свидетелей тех фактов, о которых говорится в ходатайстве, не удастся. Однако во всех случаях, когда это возможно, свидетели должны быть разысканы и у них надо взять заявления в поддержку сказанного.

Фактография в отношении географии, политики, религии или культуры может быть подвергнута перекрестной проверке с помощью информации о стране, прессы, журнальных статей, сообщений в Интернете, а также материалов религиозных, культурных, политических и местных организаций.

В конкретных случаях можно заказать экспертизу и составить академический отчет по поводу условий в стране исхода, вопросов, связанных с политикой, религией или безопасностью. Иногда положительные результаты дает изучение отчетов по вопросам медицины, педиатрии, физиологии, лингвистики и т.п. А в иных случаях можно заказать опрос на месте, как то имело место на Индийском субконтиненте.

В принципе любой документ (удостоверение личности, свидетельство о рождении, диплом, письма и фотографии) может быть подвергнут научной экспертизе. Иногда приходится брать дополнительные заявления от ходатайствующего в связи с результатами расследования или, принимая во внимание данные релевантных документов (это может быть связано как со страной предполагаемых преследований, так и с деятельностью заявителя в принимающей стране).

При решении вопроса, существует ли вероятность того, что ко времени принятия решения человек, ходатайствующий о предоставлении убежища, не будет подвергаться риску преследования по возвращении в страну, где он, по его словам, подвергался преследованиям, как то трактует Конвенция 1951 г., важность конкретной документации, касающейся заявителя, может отойти на задний план. Проверка на “разумную вероятность” отсутствия риска преследования по возвращении заявителя в страну исхода осложняется из-за того, что результат ее может оказаться ошибочным¹¹. Однако в данной ситуации надежность оценки - самый важный критерий. Ошибка, допущенная в данном случае, может оказаться фатальной. Вот почему Конвенция 1951 г. предписывает вне зависимости от подтверждающих документов: “Если изложенное заявителем кажется правдоподобным, проверяющий должен истолковывать сомнения в пользу заявителя, если только для обратного нет весомых причин”¹².

По этой же причине от адвоката беженца ожидают, что он станет возражать против тех субъективных оценок ситуации в стране происхождения, которые сотрудники Министерства внутренних дел или иммиграционной службы делают в соответствии с собственными пристрастиями и желаниями.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ For example: Spencer Ian R.G. British Immigration Policy since 1939. Routledge. 1997.

² For example: Providing Protection // Justice. 1997. July.

³ Immigration Control procedures: Report of a Formal Investigation. Commission for Racial Equality. 1995.

⁴ Fairer, Faster and Firmer. A Modern Approach to Immigration and Asylum // Home Office. 1998. July. CM4018.

⁵ Breaking down the barriers. ILPA.1999.

⁶ Handbook On Procedures and Criteria for Determining Refugee Status. United Nations High Commissioner for Refugees. 1979. Paragraph 196.

⁷ Gill Guy Goodwin. The Refugee in International Law. 1996. P. 349.

⁸ The Chahal Family vs the United Kingdom. ECHR 22414/93.

⁹ Adimi. INLR 490.1999.

¹⁰ Sivakumaran. Imm AR 157. 1988.

¹¹ Horvath. INLR 22. 1999.

¹² Danian. INLR 565. 1999.