

Джумадилде уулу М.
ПРОЦЕДУРА УБЕЖИЩА В ИТАЛИИ
Dzhumadilde uulu M.
THE ITALIAN ASYLUM PROCEDURE

УДК:347:255/75

В статье анализируются особенности национальной процедуры убежища в Италии.

Ключевые слова: *общеевропейская система убежища, субсидиарность, Лиссабонский договор, Италия, национальная процедура убежища, юридическая помощь, интервьюирование в территориальной комиссии, обжалование;*

Common European Asylum System, subsidiary, Lisbon Treaty, Italia, national Asylum Procedure, legal Aid, Appeals, Interview with the Territorial Commission

Формирование общеевропейской системы убежища не означает унификацию национальных систем приема беженцев в государствах-членах Евросоюза. С политической точки зрения это бы противоречило самой концепции евроинтеграции, базирующейся на признании значительной автономии и суверенитета государств-членов в различных областях политики. Известно, что взаимоотношения Союза и его членов выстраиваются на основе принципа пропорциональности и субсидиарности. Принцип пропорциональности означает признание юрисдикции Союза в пределах тех полномочий, которые переданы ему государствами-членами по учредительному договору. В свою очередь субсидиарность – это достижение целей Евросоюза через его институты и органы, поскольку усилия отдельных государств-членов недостаточны и даже невозможны¹. То есть речь идет о распределении компетенции Союза и его государств-членов. Субсидиарность не применима к исключительной компетенции ЕС. Лиссабонский договор, внесший крупные новации в институционально-правовую архитектуру Евросоюза, к исключительной компетенции ЕС относит следующие сферы:

- таможенный союз;
- установление правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка;
- денежно-валютная политика для государств-членов, использующихся в качестве валюты евро;
- сохранение морских биологических ресурсов в рамках общей политики рыболовства
- общая торговая политика².

В других политиках (защита и улучшение здоровья людей, промышленность, культура, туризм, образование, профессиональная подготовка, вопросы молодежи и спорта, сотрудничество по административным вопросам и гражданская защита) Союз должен поддерживать и координировать действия

¹ Энтин Л. М. Европейское право. М., 2000. С. 114-115.

² Лиссабонский договор, изменяющий Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества. М., 2010. С.

государств-членов.

Но вопросы иммиграции, убежища, сотрудничества государств-членов по уголовным делам и т.д. (**пространство свободы, безопасности и правосудия**), отнесены в сфере совместной компетенции Союза и его государств-членов.

Рассмотрим данное положение на примере Италии. Тем более, что в последние годы практика страна подверглась критике со стороны УВКБ ООН и других международных организаций. Один из поводов – передача в мае 2009 г. итальянскими властями граждан третьих стран, задержанных в международных водах, Ливии на основе имеющегося между странами соглашения. Таким образом, лица, ищущие убежища, были лишены возможности подать соответствующее ходатайство, что поставило под вопрос общее стремление Италии обеспечить доступ к процедуре убежища³. По мнению УВКБ ООН, передача произошла без учета потенциальной необходимости защиты людей, находящихся на лодках, и по сути дела, явилось нарушением принципа *non-refoulement* (не выдача) и возможным нарушением ст. 3 Женевской конвенции о беженцах 1951 г.

В этой связи уместно рассмотреть условия подачи ходатайств об убежище в Италии. Страна принимает беженцев из многих стран мира. Так, в 2011 году убежища добивались выходцы из Афганистана (1289 человек), Алжира (132), Бангладеш (1595), Боснии и Герцеговины (227), Буркина Фасо (737), Камеруна (129), Чада (527), Конго (111), Кот-де-Вуар (1938), Демократической республики Конго (107), Египта (249) и т.д.⁴ Законодательство Италии предусматривает возможность подачи заявления в органы пограничной службы или в штаб-квартиры территориальных органов полиции – квестуры. Последние имеются в каждой провинции страны и выдают паспорта итальянским гражданам и виды на жительство для иностранцев. Квестуры отвечают за прием и регистрацию ходатайств об убежище. Кроме того лицо, ищущее убежище, может заявить о своем намерении в любом полицейском участке. Затем заявление переправляется в квестуру, где и проходит регистрацию. Многие свидетельства лиц, ищущих убежище, говорят о неоднократном посещении квестуры для регистрации заявления. Но после

³ Amnesty International: Libya/Italy: Bilateral cooperation should not be at the price of human rights. 27 August 2010: www.amnesty.org/en/library/asset/MDE19/017/2010/en/633d2326-1192-4d16-960c-d767928fe718/mde190172010en.html.

⁴ UNHCR. Statistical Yearbook 2011.

регистрации заявитель не получает никакой финансовой поддержки и сталкивается со многими проблемами повседневной жизни. Например, в отношении питания, проживания и т.д.

Обычно лицам, ищущим убежище, не препятствуют во въезде в Италию, но, оказавшись на ее территории, они и их законные представители в ряде случаев испытывают трудности с подачей ходатайства⁵. В крупных городах отмечаются сложности даже с физическим доступом в квестуру, так как полицейские, несущие службу вне здания, говорят только на итальянском языке. Аналогичная проблема возникает в самой квестуре. Зафиксированы и другие примеры трудностей при подаче ходатайств об убежище. Об актуальности проблемы может служить такой факт: в 2008-2009 гг. в квестуру Рима ежедневно подавалось несколько сот ходатайств об убежище. Поэтому период между первым контактом и формальной регистрацией ходатайств составлял до 6-ти месяцев, в течение которых большинство беженцев остается без защиты.

Формальной регистрации в квестуре лица, ищущего убежище, предшествует идентификация его гражданства. Снимаются отпечатки пальцев, делается фотография, которые затем отправляются в систему «Евродак» и национальную систему AFIS. Следующий шаг со стороны властей – повторное приглашение лица, ищущего убежище, в целях новой регистрации и предоставления ему документа, подтверждающего регистрацию. Таким образом, между первой и формальной регистрацией проходит от нескольких недель до 2-х месяцев.

Определенная процедура предусмотрена при наличии у лица, ищущего убежище, национального паспорта (подлинник предоставляется в квестуру, а взамен предоставляется заверенная печатью квестуры копия). Но в подавляющем большинстве случаев по Риму документов у заявителей нет. В Турине ситуация противоположная: здесь, как правило, лица, ищущие убежище, прибывают в страну на борту совершающих регулярные рейсы судов или самолетов. Лица, нелегально прибывающие на территорию Италии, обычно направляются в Центр первого приема или в Центр для содержания лиц, ищущих убежище, но временно арестованных за нелегальный въезд и пребывание⁶.

Резюмируя проблему подачи ходатайств в

Италии, аналитики отметили ограниченность потенциала квестур. Поэтому зачастую невозможно принять лицо, ищущее убежище, в первый же раз. В большинстве случаев для формальной регистрации им необходимо обратиться повторно со всеми вытекающими последствиями. Связаться с квестурой по телефону невозможно.

Теперь несколько слов о процедуре персонального интервью лица, ищущего убежище, что признается УВКБ ООН в качестве важнейшего условия эффективной защиты⁷. Квестура осуществляет формальную регистрацию (так называемая вербализация) после первичной регистрации. Заявитель об убежище интервьюируется главным образом для заполнения формы «СЗ». Вопросы задаются в присутствии переводчика. Если заявитель владеет английским языком, интервью идет на этом языке. Законодательство Италии, кроме того, предусматривает в ходе интервью участие юриста, письменное резюме самого заявителя о своей жизни. Интервью для заявителя очень часто оборачивается трудностями. В частности, в Риме интервьюируются одновременно в одном помещении два лица, ищущих убежище, что негативно сказывается на показаниях.

Раньше интервьюирование осуществлялось в централизованном порядке и только в Риме. Реформы 2002 и 2008 г. возложили ответственность за этот процесс на территориальные комиссии, которым оказывается помощь со стороны Национальной комиссии в Риме. Законодательно определены время, порядок и другие вопросы проведения интервью в территориальных комиссиях. Например, заявитель вправе за свой счет пользоваться услугами адвоката, который может делать комментарии и задавать вопросы. Участие во время интервью других лиц или организаций не разрешено. Исключение только для несовершеннолетних без сопровождения и лиц с проблемами здоровья.

Важная стадия процедуры убежища – решение комиссии касательно признания лица ходатайствующего об убежище беженцем или предоставление ему дополнительной защиты. При отрицательном решении квестуре дается рекомендация о предоставлении заявителю разрешения по гуманитарным основаниям. До недавнего времени квестура обычно следовала рекомендациям территориальной комиссии. Но с 2009 г. это стало уже обязанностью квестуры. Считается, что эта норма повысила качество принимаемых решений, которые, кстати говоря, должны быть аргументированы⁸.

⁷ UNHCR and the European Union. Brussels, Belgium. September 2011. P. 6.

⁸ Asylum procedure and reception conditions in Italy. Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. The Law Students' Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, Switzerland. Bern and Oslo. May 2011.

⁵ Asylum procedure and reception conditions in Italy. Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. The Law Students' Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, Switzerland. Bern and Oslo. May 2011.

⁶ Asylum procedure and reception conditions in Italy. Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. The Law Students' Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, Switzerland. Bern and Oslo. May 2011.

Национальная система убежища Италии испытывает сильную нагрузку. Вот соответствующая статистика. В 2012 году первая инстанция системы вынесла в целом 22 160 решений. Из них положительных – 8260, включая предоставление статуса беженца (1915), дополнительной защиты (4410) и гуманитарного статуса (1935). Отказ получили 13900 лиц, ищущих убежище⁹.

В случае отрицательного решения территориальной комиссии, лицу, ходатайствующему об убежище, вручается ордер с предписанием выезда за пределы территории Италии. Но когда заявитель пользуется правом неограниченного передвижения по территории страны, то в течение 30 дней он вправе обжаловать решение. Срок обжалования, в случае проживания лица, ходатайствующего об убежище, в Центре первоначального приема сокращается до 15 дней. Жалоба подается адвокатом в гражданский суд. Если заявитель не в состоянии оплатить судебную пошлину, он может рассчитывать на бесплатную юридическую помощь адвоката, услуги которого оплатит государство. После обжалования гражданский суд пересматривает дело. В свою очередь решение этой инстанции можно обжаловать в апелляционном суде, а решение последнего - в кассационном.

Итальянское законодательство по беженцам предусматривает отложение исполнения решения о репатриации «отказника». Иностранец, ходатайствующий об убежище, имеет право оставаться на территории страны до вынесения окончательного решения. Предусмотрен также запрет на изгнание лица, ищущего убежище, вплоть до решения судьи о правомерности отлагательного эффекта. Решение об депортации «отказника» должно исполняться в течение 5-и дней.

Иностранец, признанный в Италии беженцем, соответствующим образом документируется на 5 лет с возможным продлением проживания в стране. Вместе с тем предусмотрено изъятие вида на жительство, например, в случае изменений условий в стране происхождения. Лицам, ищущим убежище, может предоставляться дополнительная защита сроком на 3 года.

Излишне говорить, что процедура предоставления убежища в Италии включает оказание бесплатной юридической помощи лицам, ищущим убежище, неспособным решать свои проблемы после отрицательного решения в первой инстанции. На законодательном уровне регулируются все детали оказания помощи.

По нашему мнению, заслуживает интереса ситуация с лицами, которые были отправлены в Италию на основе положений Дублинского Регламента (Dublin II). Речь идет о трансферте лиц,

ищущих убежище, одним государством-членом Евросоюза другому государству-члену на основе определенных критериев¹⁰. Цель трансферта заключается, во-первых, в гарантии ответственности за рассмотрение ходатайства об убежище одного государства-члена; во-вторых, в недопущении злоупотреблений процедурами убежища в форме многократных ходатайств об убежище; в-третьих, в обеспечении эффективного доступа к процедуре предоставления убежища¹¹. Реализацию Дублинских положений поддерживает «Евродак» - компьютеризированная дактилоскопическая база лиц, ищущих убежище, нелегальных мигрантов и некоторых других категорий иностранцев.¹²

Лица, возвращаемые в Италию в рамках Дублинской процедуры, прибывают на борту самолета в международный аэропорт Фьюмичино или в Малпенсу близ Милана. По прибытию сотрудники полиции аэропорта определяют ответственную за рассмотрение вопроса квестуру, куда лицо, ищущее убежище, должно явиться в течение 5-ти дней. Законодательство Италии предусматривает различные варианты решения судьбы беженцев, прибывших в рамках «Dublin II» в зависимости, например, от того, обращались ли они ранее за убежищем в Италии или нет и т.д. Но в любом случае лицо, нуждающееся в международной защите, должно получить ее в каком-либо государстве-члене Евросоюза.

Краткий анализ национальной процедуры убежища Италии показывает, что ее стандарты в целом ниже стандартов Евросоюза. Это, в частности, проявляется в не обеспечении жизненных потребностей лиц, ищущих убежище, в начальный период рассмотрения их ходатайств в жилье, питании и т.д. Неоправданно длительным является период между первым контактом и формальной регистрацией ходатайств, квестуры не распыляют необходимым потенциалом¹³. Поэтому перед Италией стоит задача выполнять стандарты защиты беженцев, определенные международными документами и правом Евросоюза.

¹⁰ Council Regulation (EC) № 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the member States by a third-country national.

¹¹ Dublin II Regulation. Lives on hold. European Comparative Report. February 2013.

¹² Council Regulation (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention. [OJ L 316 of 15.12.2000]; Council Regulation (EC) 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) 2725/2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention [2002]. OJ 62/1.

¹³ Asylum procedure and reception conditions in Italy. Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees. The Law Students’ Legal Aid Office, Juss-Buss, Norway Swiss Refugee Council, SFH/OSAR, Switzerland. Bern and Oslo. May 2011.

⁹ See: Table 5. Asylum Applicants – First Instance Decision by Outcome, in 2012. In: Commission Staff Working Document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. 4th Annual Report on Immigration and Asylum (2012) . COM(2013) 422 final; Brussels, 17. 6. 2013.