



Бюро по демократическим институтам и правам человека

## Мониторинг деятельности пограничной полиции в регионе ОБСЕ

Обсуждение необходимости и оснований для  
мониторинга соблюдения прав человека в  
практике пограничной полиции



Варшава

5 мая 2021 г.

## **Об авторе**

Исследование «Мониторинг деятельности пограничной полиции в регионе ОБСЕ. Обсуждение необходимости и оснований для мониторинга соблюдения прав человека в практике пограничной полиции» было проведено г-ном Тодором Гардошем по заказу БДИПЧ. Высказанные здесь взгляды и мнения не обязательно отражают точку зрения БДИПЧ.

# Содержание

1. Введение.....	4
<b>1.1. Обоснование исследования по мониторингу деятельности пограничной полиции</b> .....	4
1.2. Справочная информация по докладу: ОБСЕ и БДИПЧ .....	5
<b>1.3. Особенности деятельности пограничной полиции</b> .....	6
1.4. Мониторинг деятельности пограничной полиции: последние события в регионе ОБСЕ.....	8
<b>2. Права человека на межгосударственных границах</b> .....	10
2.1. Принцип невысылки.....	12
<b>2.2. Право мигрантов на свободу при пересечении границ</b> .....	12
<b>2.3. Оперативные меры по обеспечению безопасности</b> .....	14
3. Роль государственных и негосударственных субъектов .....	16
3.1. Роль государства .....	16
3.2. Роль негосударственных субъектов .....	17
4. Руководство по мониторингу и передаваемые знания.....	22
<b>4.1. Общие функции и задачи мониторинга</b> .....	22
4.2. Мониторинг мест содержания под стражей.....	24
4.3. Мониторинг процедуры принудительного возвращения.....	27
4.4. Доступ к информации и проведение опросов мигрантов и сотрудников пограничных служб .....	29
4.5. Поведение и взаимодействие.....	30
4.6. Мониторинг как непрерывная и систематическая деятельность .....	32
4.7. Дальнейшее руководство .....	32
5. Примеры существующей практики мониторинга деятельности пограничной полиции.....	35
5.1. Объем мониторинга соблюдения прав человека на границах .....	36
5.2. Сотрудничество между государственными ведомствами и другими организациями .....	41
5.3. Препятствия на пути к эффективному независимому мониторингу .....	48
5.4. Подведение итогов.....	52
6. Рекомендации.....	55
<b>6.1. Обеспечение политической поддержки мониторинга и защиты прав человека на границах</b> .....	55
<b>6.2. Обеспечение благоприятных условий для проведения мониторинга</b> .....	56
<b>6.3. Обеспечение финансовой независимости и эффективности работы наблюдателей</b> .....	56
<b>6.4. Содействие сотрудничеству и наращиванию потенциала для мониторинга деятельности пограничной полиции на международном уровне</b> .....	57
7. Заключение.....	59
Приложение I – Стандарты эффективного и независимого мониторинга и рекомендации, полученные в результате мониторинга мест содержания под стражей ..	61
Библиография .....	64

# 1. Введение

В регионе ОБСЕ силы пограничной полиции и других органов правопорядка дислоцируются вдоль сухопутных и морских границ, часто в рамках двустороннего или международного сотрудничества. Правительства несут безусловную ответственность за охрану государственных границ и пограничный контроль, однако эта деятельность может вступать в противоречие с защитой прав лиц, пересекающих границы по тем или иным причинам, в том числе в качестве международных мигрантов или в поисках международной защиты. При осуществлении пограничного контроля необходимо учитывать и соблюдать международные обязательства в области прав человека.

Любые действия правоохранительных органов на сухопутных и морских границах должны осуществляться с учетом прав людей на материально-правовые и процессуальные гарантии, закрепленные в международном праве и национальном законодательстве.

Такие действия должны носить индивидуальный характер и обеспечивать эффективные средства правовой защиты от произвола, включая упрощенные процедуры задержания на границах или вблизи границ, коллективные и принудительные высылки, то есть упрощенные процедуры возвращения людей в страны, откуда они прибыли, без оценки индивидуальных обстоятельств и рисков, с которыми каждый из них может столкнуться в случае возвращения.

## 1.1. Обоснование исследования по мониторингу деятельности пограничной полиции

Деятельность пограничной полиции чаще всего осуществляется в отдаленных районах вне поля зрения общественности, что затрудняет внешний институциональный надзор и контроль за осуществлением такой деятельности. Как и в случае любых других институтов, чья деятельность затрагивает права человека, в пограничной полиции должны быть созданы и задействованы внутренние механизмы для соблюдения порядка деятельности и кодексов поведения. Также существуют веские основания для осуществления независимого мониторинга деятельности пограничной полицией в качестве дополнительной надзорной меры. Независимый, тщательный и систематический мониторинг может повысить прозрачность, подотчетность и качество деятельности правоохранительных органов в целом, а также обеспечить реализацию прав человека отдельных лиц на практике.

Между государственными учреждениями и международными мигрантами<sup>1</sup>, законно и незаконно пересекающими границу, существует потенциальный конфликт интересов. Однако при выполнении своих служебных обязанностей сотрудники

---

<sup>1</sup> В настоящем документе термин «мигрант» используется как нейтральное понятие для обозначения любого человека, находящегося за пределами государства, гражданином которого он/она является или где проживает на постоянной основе.

правоохранительных органов обязаны неизменно соблюдать права человека всех лиц. За последние годы неправительственными организациями, международными наблюдательными органами, национальными правозащитными учреждениями, журналистами и другими наблюдателями были задокументированы различные случаи нарушения международных и национальных обязательств в регионе ОБСЕ.

Надзор за действиями пограничной полиции с целью определения их соответствия международному и национальному законодательству является важным элементом миграционной политики и пограничного контроля, содействующим соблюдению прав человека. К сожалению, в настоящее время наблюдается дефицит систематизированных знаний по ряду вопросов, имеющих отношение к этой проблеме, а также последовательных методологических подходов к мониторингу деятельности пограничной полиции с целью обеспечения более эффективной защиты прав международных мигрантов, а также повышения прозрачности и подотчетности деятельности государственных ведомств и учреждений. Однако в регионе ОБСЕ действуют механизмы мониторинга практики задержаний, в том числе неграждан, и принудительного возвращения, которые могут служить полезными ориентирами для организации эффективного и независимого мониторинга деятельности пограничной полиции.

Это исследование объединяет имеющуюся информацию и демонстрирует существующую практику мониторинга деятельности пограничной полиции с целью повышения осведомленности и обмена информацией между различными заинтересованными сторонами, как правительственными, так и неправительственными, в регионе ОБСЕ. Основная цель исследования состоит в том, чтобы повысить осведомленность об этом виде мониторинга, изучить возможности для его усиления и выявления тиражируемых передовых методов с целью укрепления систематического независимого мониторинга деятельности пограничной полиции и содействия продвижению в регионе ОБСЕ методов пограничного контроля с соблюдением прав человека.

## **1.2. Справочная информация по докладу: ОБСЕ и БДИПЧ**

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) предоставляет поддержку, помощь и экспертные знания государствам-участникам ОБСЕ и гражданскому обществу в целях поощрения демократии, верховенства права, прав человека, терпимости и недискриминации. Среди прочего, БДИПЧ предоставляет экспертные знания, оказывает техническую помощь и разрабатывает политику и передовую практику по защите и поощрению прав человека мигрантов и их интеграции в регионе ОБСЕ. Настоящий доклад был подготовлен по поручению БДИПЧ в рамках описанной деятельности в сфере миграции.

Концепция ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима (БГПР), принятая Советом министров ОБСЕ в Любляне в 2005 году, обеспечивает основу для трансграничного сотрудничества и многочисленных обязательств государств-участников ОБСЕ в отношении пограничного режима и мониторинга. Эта концепция является

важной вехой в деятельности организации, охватывая три измерения безопасности ОБСЕ: военно-политическое, экономико-экологическое и человеческое<sup>2</sup>.

В качестве одной из основных целей сотрудничества между государствами-участниками, Концепция указывает создание условий для выполнения признанных ими стандартов в области безопасности границ и пограничного режима, а также для их совершенствования, в частности, на основе обмена информацией об оптимальной практике<sup>3</sup>. Четыре из восьми целей концепции связаны, по крайней мере частично, с защитой и обеспечением прав человека на границах, в частности, это: содействие свободному и безопасному передвижению людей; предотвращение и пресечение транснациональной организованной преступности, нелегальной миграции, коррупции, контрабанды и незаконной торговли оружием, наркотиками и людьми; поощрение высоких стандартов в работе пограничных служб и компетентных национальных органов; и содействие обеспечению достойного обхождения со всеми лицами, желающими пересечь границы, согласно соответствующим национальным правовым нормам, международному праву, в частности, международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву, а также соответствующим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ<sup>4</sup>.

### **1.3. Особенности деятельности пограничной полиции**

В целях обнаружения, предотвращения и пресечения незаконного пересечения сухопутных границ, а в некоторых случаях для возвращения нелегальных мигрантов, путешествующих как индивидуально, так и группами, используются физические преграды и современное техническое оборудование. На море, особенно вдоль основных миграционных путей, таких как Средиземное море, для предотвращения преступной деятельности, включая контрабанду и торговлю людьми с использованием судов, для осуществления наблюдения за границей в открытом море и, в некоторых случаях, для участия в поиске и спасении терпящих бедствие судов, используются воздушные и морские патрули.

Охрана границы как правило осуществляется в районах, где передвижение гражданских лиц ограничено, либо на официальных контрольно-пропускных пунктах, в аэропортах и морских портах, либо вдоль границ (хотя полиция осуществляет деятельность, связанную с пограничным контролем и внутри страны, а также дистанционное наблюдение). Следовательно, передвижения, выходящие за рамки обычного пересечения границы, как правило, вызывают незамедлительные ответные действия со стороны представителей государства.

---

<sup>2</sup> Herbert Salber, Alice Ackermann, «The OSCE's Comprehensive Approach to Border Security and Management» в IFSH (изд.), Ежегодник ОБСЕ за 2009 г., Баден-Баден, 2010 г., стр. 289-301.

<sup>3</sup> Совет министров ОБСЕ, «Концепция в области безопасности границ и пограничного режима: рамки для сотрудничества государств-участников ОБСЕ», Глава 2, п. 3, Любляна, 6 декабря 2005 г.

<sup>4</sup> Там же, Глава 2, п.п. 4.1, 4.3, 4.4, 4.5.

Любое применение силы в целях обеспечения безопасности границ и регулирования миграции должно быть исключительным, необходимым и соразмерным конкретной угрозе. Сотрудники полиции обязаны стремиться к тому, чтобы минимизировать наносимый ущерб и вред, уважать и сохранять человеческую жизнь<sup>5</sup>. Должны существовать нормы и правила применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов, а также системы сообщения об инцидентах, приведших к травмам и гибели людей<sup>6</sup>.

Действия полиции в отношении нелегальных мигрантов на границах<sup>7</sup> могут включать в себя перехват, задержание, проверку, идентификацию, направление, поимку, принудительное возвращение обратно через границу, обыск и личный досмотр, а также использование средств физического сдерживания. Во время операций пограничной полиции мигранты иногда подвергаются аресту, допросу, опросу, сопровождению, передаче, возвращению, перемещению, задержанию и высылке. Дисбаланс власти между сотрудниками правоохранительных органов и гражданскими лицами на сухопутных границах или на море ставит последних в уязвимое положение, особенно при наличии дополнительных факторов, затрудняющих общение и выполнение инструкций, таких как языковые и культурные барьеры.

Для того чтобы деятельность пограничной полиции была законной, подотчетной, беспристрастной и недискриминационной, она должна осуществляться при полном уважении прав человека, беженского и гуманитарного права и в соответствии с процессуальными гарантиями, предусмотренными международным и национальным законодательством. В случае любых предполагаемых нарушений должны быть доступны эффективные средства правовой защиты. Также, как и в случаях задержания или принудительного возвращения, где мониторинг уже является установившейся практикой во многих государствах, операции пограничной полиции должны подвергаться проверке со стороны независимых наблюдателей с целью предотвращения нарушений прав человека и оценки используемых методов, а также выявления системных недостатков, которые могут привести к таким нарушениям. Из-за удаленности мест, где обычно проводятся операции пограничной полиции, крайне сложно осуществить проверку используемых для этого методов без согласия и сотрудничества правоохранительных органов, а также без предоставления наблюдателям доступа и разрешения.

---

<sup>5</sup> См. ОБСЕ, [Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, составленное Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ](#), Вена, май 2008 г., статьи 67-74.

<sup>6</sup> См. Организация Объединенных Наций, [Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка](#), приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, Куба, 27 августа-7 сентября 1990 года, статьи 1, 5 и 6.

<sup>7</sup> Это исследование сосредоточено на вопросах охраны границ в контексте процедур по регулированию миграции и, таким образом, в основном касается их воздействия на неграждан, без ослабления ответственности государств-участников перед своими гражданами.

#### **1.4. Мониторинг деятельности пограничной полиции: последние события в регионе ОБСЕ**

Вспышка пандемии коронавируса COVID-19 в начале 2020 года привела к повсеместному, в основном временному, закрытию границ в регионе ОБСЕ, в том числе между государствами-участниками, которые отменили регулярный пограничный режим на своих границах в Шенгенской зоне. Правительства некоторых государств-членов Европейского союза (ЕС) временно ограничили право на свободное передвижение и проживание, восстановив ограничения на въезд и транзит для нерезидентов, в том числе для граждан государств-членов ЕС, в рамках мер по сдерживанию распространения коронавируса путем ограничения международных поездок.

В некоторых государствах административные процедуры по предоставлению убежища и регулированию миграции были приостановлены либо претерпели значительные изменения: в некоторых случаях регистрация и рассмотрение вновь поданных прошений о предоставлении убежища были приостановлены или отложены; в других случаях лицам, ищущим убежище, и другим мигрантам было отказано во въезде на территорию государства, особенно если они пересекали границу нелегально<sup>8</sup>.

Закрытие границ в регионе ОБСЕ, и особенно внешних границ ЕС, также привело к переполненности лагерей, приютов и центров приема мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, и к тому, что размещенные в таких учреждениях лица подвергаются более высокому риску заражения из-за переполненности и антисанитарии.

Ограничение свободы передвижения и санитарные ограничения привели к приостановке выполнения множества постановлений о возвращении, в результате чего в некоторых государствах участились задержания иммигрантов. В то же время, с целью предотвращения дальнейшего распространения коронавируса и обеспечения законности процедур задержания, некоторые государства приняли решение об освобождении задержанных<sup>9</sup>. БДИПЧ присоединилось к призыву международных и общественных организаций о введении моратория на использование административного задержания в иммиграционных процедурах и о безотлагательном освобождении всех лиц, содержащихся под стражей до высылки, в случае приостановления депортации<sup>10</sup>.

Эти специальные меры, принятые в ответ на чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, вписываются в более широкие рамки обеспечения безопасности миграционного контроля. Во всем регионе ОБСЕ национальное и наднациональное законодательство по регулированию миграционного и пограничного контроля действует и применяется одновременно.

Проведение таких операций полицией, пограничниками, военными и другими сотрудниками служб безопасности является неоспоримым правом и обязанностью

---

<sup>8</sup> См. Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE), [COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe](#), 28 мая 2020 г.

<sup>9</sup> БДИПЧ, [Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19](#), 2020 г, стр. 150.

<sup>10</sup> БДИПЧ, [Overcrowded shelters put migrants at unacceptable risk amidst pandemic, OSCE human rights head says](#), Варшава, 4 мая 2020 г.



суверенных государств. Эти операции зачастую осуществляются совместными усилиями, и в таком случае они также регулируются двусторонними и многосторонними соглашениями о сотрудничестве и меморандумами о взаимопонимании.

На внешних границах ЕС в операциях дополнительно участвуют силы Европейского агентства пограничной и береговой охраны («Frontex»), деятельность которого регулируется на уровне ЕС<sup>11</sup>. В состав этих сил входят сотрудники и оборудование и техника национальных пограничных служб, а также персонал нового постоянного корпуса, за набор и обучение которого отвечает само агентство<sup>12</sup>. К другим многосторонним соглашениям с компонентом сотрудничества в области охраны границы относятся Конвенция по вопросам полицейского сотрудничества в Юго-Восточной Европе (11 государств-членов) и Сотрудничество в области пограничного контроля в регионе Балтийского моря (10 государств-членов).

В недавно опубликованном «Новом пакте по миграции и предоставлению убежища» Европейская комиссия, исполнительный орган ЕС, стремится усилить контроль за регулированием миграции на внешних границах ЕС, предлагая государствам-членам интегрировать механизмы независимого мониторинга в свои процедуры проверки, чтобы гарантировать соблюдение прав граждан третьих стран<sup>13</sup>. Одновременно с этим предлагается более широкое использование ускоренных процедур предоставления убежища и пересечения границы для определенных категорий лиц, ищущих убежище<sup>14</sup>. Независимый мониторинг приобретает все большее значение для обеспечения эффективности и справедливости таких пограничных процедур.

Агентство «Frontex» недавно предприняло шаги по внедрению регулярного мониторинга своей собственной деятельности с целью повышения прозрачности и обеспечения основных прав при ее осуществлении. Подписав соглашение с Агентством ЕС по основным правам (АОП) в июне 2020 года, «Frontex» стремится создать группу из 40 обученных экспертов по соблюдению основных прав человека, которые будут работать под руководством сотрудника «Frontex» по основным правам с целью обеспечения соответствия операций агентства действующим в ЕС обязательствам по защите основных прав человека и участия в подготовке персонала агентства<sup>15</sup>. В то же время ряд учреждений с функциями омбудсмена выступил с инициативой «Нафплион», предусматривающей сотрудничество национальных субъектов для укрепления внутренних механизмов «Frontex» силами внешних наблюдателей, представляющих эти учреждения, с целью гарантировать «прозрачность, подотчетность и единообразие, наивысшие стандарты обращения с людьми во время возвращения»<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> См. Регламент (ЕС) 2019/1896 Европейского парламента и Совета от 13 ноября 2019 г.

<sup>12</sup> См., [Frontex welcomes new standing corps recruits](#), 30 сентября 2020 г.

<sup>13</sup> Европейская комиссия, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council introducing a screening of third country nationals at the external borders and amending Regulations \(EC\) No 767/2008, \(EU\) 2017/2226, \(EU\) 2018/1240 and \(EU\) 2019/817](#), 23 сентября 2020 г.

<sup>14</sup> Европейская комиссия, [Amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU](#), 23 сентября 2020 г.

<sup>15</sup> [Frontex and FRA agree to establish fundamental rights monitors](#), 6 июня 2020 г.

<sup>16</sup> Greek Ombudsman, *Return of Third Country Nationals. Special Report*, 2019 г., стр. 27-28.

## 2. Права человека на межгосударственных границах

При взаимодействии пограничной полиции и международных мигрантов на межгосударственных границах в силу вступает свод норм в области прав человека. Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) рекомендовало государствам учитывать основные принципы, лежащие в основе конкретных прав человека, при осуществлении пограничного контроля с тем, чтобы: 1) сделать права человека центральным элементом любых пограничных операций; 2) защищать мигрантов от любых форм дискриминации на границах; и 3) предоставить им помощь и защиту от причинения вреда, в том числе путем обеспечения доступа к правосудию<sup>17</sup>.

В частности, государства ни при каких обстоятельствах не могут отступать от права на жизнь<sup>18</sup>, запрета пыток, жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения<sup>19</sup>, права на повсеместное признание правосубъектности<sup>20</sup> и права на свободу мысли, совести и религии<sup>21</sup>. Комитет ООН по правам человека (КПЧ) также определил конкретные императивные нормы, от которых государства не могут отступать ни при каких обстоятельствах и которые актуальны в данном контексте, а именно: право на справедливое судебное разбирательство, включая презумпцию невиновности<sup>22</sup>, запрещение произвольного лишения свободы<sup>23</sup> и коллективного наказания<sup>24</sup>. Государства-участники ОБСЕ неоднократно брали на себя обязательство подтвердить важность этих прав и государственных институтов, принимающих меры для их защиты (более подробная информация об обязательствах ОБСЕ, особенно касающихся прав человека на международных границах, представлена в текстовой рамке ниже).

В следующих подразделах описываются ключевые аспекты международного права в области прав человека, которые должны соблюдаться пограничной полицией и службами при взаимодействии с лицами, совершающими поездки и находящимися в пути, включая мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище.

---

<sup>17</sup> Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *«Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека на межгосударственных границах»*, октябрь 2014 года, п. iv.

<sup>18</sup> [Международный пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\), принятый резолюцией 2200А \(XXI\) Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года](#), статья 6.

<sup>19</sup> Там же, статья 7.

<sup>20</sup> Там же, статья 16.

<sup>21</sup> Там же, статья 18.

<sup>22</sup> Там же, статья 14.

<sup>23</sup> Там же, статья 9.1.

<sup>24</sup> Комитет по правам человека ООН (КПЧ), [Замечание общего порядка №29 – Статья 4: «Отступления от обязательств в связи с чрезвычайным положением»](#), 31 августа 2001 г.

### **Обязательства ОБСЕ в отношении прав человека на международных границах**

Государства-участники ОБСЕ обязались защищать права человека мигрантов в рамках своих обязательств, касающихся человеческого измерения безопасности, и содержащихся в постоянно возрастающем количестве документов<sup>25</sup>. Эти обязательства, совместно разработанные и единогласно принятые всеми государствами-участниками, устанавливают четкие стандарты для региона ОБСЕ. В Заключительном акте Хельсинского совещания (1975 г.) государства-участники выразили озабоченность по поводу ситуации с защитой прав рабочих-мигрантов и беженцев. Эта озабоченность была отражена в последующих обязательствах государств-участников по обеспечению прав человека и основных свобод всех людей, находящихся на их территории и под их юрисдикцией, без каких-либо различий, будь то раса, цвет кожи, пол, язык, религия, политические или другие взгляды, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иной статус (Итоговый документ Венской встречи – Третья встреча по дальнейшим шагам, 1989 г.). Государства-участники неоднократно подчеркивали, что защита прав человека и основных свобод распространяется на рабочих-мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежище, и согласились принять меры по борьбе с дискриминацией, нетерпимостью и ксенофобией (встреча Совета министров ОБСЕ в Маастрихте, Решение № 4 / 03 «Толерантность и недискриминация», декабрь 2003 года; встреча Совета министров ОБСЕ в Софии, Решение № 12/04 «Толерантность и недискриминация», декабрь 2004 года).

Для выполнения этих обязательств государства-участники включили права человека и основные свободы в Концепцию ОБСЕ в области безопасности границ и пограничного режима и обязались содействовать обмену передовым опытом, в том числе о способах обеспечения достойного обращения со всеми лицами, желающими пересечь границу (см. раздел 1.2). Совет министров ОБСЕ также призвал государства-участники включить аналогичные меры в свою работу по регулированию миграции (встреча Совета министров ОБСЕ в Афинах, Решение № 5/09 «Управление миграционными процессами», 2009 г.).

В Копенгагенском документе (1990 г.) государства-участники объявили «элементы справедливости», которые в значительной степени необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей. Они обязались предоставить людям эффективные средства правовой защиты против административных решений, с тем чтобы гарантировать уважение основных прав и юридическую неприкосновенность личности. Они также признали право запрашивать и получать помощь или помогать другим в защите прав человека и основных свобод, а также необходимость защиты прав человека правозащитников (Декларация Будапештского саммита «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», 1994 г.).

Государства-участники также обязались содействовать предупреждению пыток путем поддержки усилий национальных органов или механизмов, а также усилий организаций гражданского общества, работающих над предупреждением пыток и жестокого обращения и борьбой с ними (встреча Совета министров ОБСЕ в Тиране, Решение №7/20 «Предупреждение и искоренение пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания», 2020 г.).

В соответствии с обязательствами ОБСЕ, все, принимаемые на границах, в том числе во время чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, такой как пандемия коронавируса COVID-19, должны применяться без каких-либо различий<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> См. БДИПЧ, [«Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения»](#), Том I, Сборник документов в тематическом порядке, Варшава, 2012 г., стр. 181-191; [«Обязательства ОБСЕ в области миграции и интеграции»](#), Варшава, 2005 г.

<sup>26</sup> БДИПЧ, [«Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19»](#), Варшава, 2020 г., стр. 147-152.

## 2.1. Принцип невысылки

Принцип невысылки, то есть запрет на возвращение человека туда, где ему может угрожать опасность, является краеугольным камнем международного права беженцев и прав человека. Это основной компонент принципа запрещения пыток и жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. В соответствии со статьей 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП ООН), государствам запрещается высылать, возвращать или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что там ему может угрожать применение пыток. Статья 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 года запрещает возвращение беженцев и лиц, ищущих убежище, в страны, где им может угрожать преследование. Принцип невысылки запрещает прямое, а также косвенное принудительное возвращение (т.е., возвращение с риском последующей высылки), которые имели бы тот же эффект. Запрет на высылку является абсолютным<sup>27</sup>.

Высылка также запрещена Европейской конвенцией о правах человека (ЕКПЧ), которая запрещает государствам Совета Европы (СЕ) отправлять людей обратно в страны, где может быть нарушено их право на жизнь (статья 2 ЕКПЧ) или запрет на применение пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (статья 3 ЕКПЧ). Согласно прецедентной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), если лицо утверждает, что в случае высылки он/она столкнется с такими нарушениями прав, то право на эффективное средство правовой защиты требует, чтобы высылка была приостановлена (автоматически приостанавливающее действие)<sup>28</sup>.

На уровне Европейского Союза принудительное возвращение и коллективная высылка запрещены Договором о функционировании ЕС, Хартией ЕС об основных правах (Хартия ЕС) и Шенгенским пограничным кодексом (Регламент (ЕС) 2016/399). Хартия ЕС прямо гарантирует право на убежище<sup>29</sup>. Запрет на принудительное возвращение и коллективную высылку распространяется как на сухопутные, так и на морские границы.

## 2.2. Право мигрантов на свободу при пересечении границ

Право на свободу является фундаментальным и распространяется на всех лиц, независимо от гражданства, национальности или иммиграционного статуса. Произвольное задержание не может быть оправдано ни при каких обстоятельствах. Чтобы задержание мигрантов с неурегулированным статусом было законным, оно должно соответствовать строгим критериям и подлежать регулярному пересмотру. В 2018 году Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям (UN WGAD) выпустила

---

<sup>27</sup> См. European Asylum Support Office (EASO), *Asylum procedures and the principle of non-refoulement – Judicial Analysis*, 2018 г., стр. 28.

<sup>28</sup> ЕСПЧ, *дело «М.С.С. (M.S.S.) против Бельгии и Греции»*, жалоба № 30696/09, 21 января 2011 г.

<sup>29</sup> См. Агентство Европейского союза по основным правам и Совет Европы, *«Основные права беженцев и мигрантов на европейских границах»*, март 2020 г., п.п. 5-6.

сводную справку по международному праву в отношении задержания мигрантов в своем Пересмотренном соображении № 5<sup>30</sup>.

Международное право требует, чтобы государства не криминализовали незаконный въезд и пребывание на их территории мигрантов и не относились к ним как к преступникам за то, что они пересекли границу<sup>31</sup>. Любая форма административного задержания должна применяться как крайняя мера на кратчайший период времени и должна быть обоснованной, необходимой и соразмерной законной цели (например, такой как проверка документов, идентификация). Решение о задержании должно выноситься индивидуально судьей или иным судебным органом и периодически пересматриваться; каждому задержанному должен быть гарантирован доступ к правосудию. Исполнительный комитет УВКБ ООН заявил, что следует по возможности избегать задержания беженцев и лиц, ищущих убежище, ввиду связанных с этим трудностей<sup>32</sup>.

Детей нельзя арестовывать или задерживать исключительно на основании их миграционного статуса; растущий международный консенсус в отношении этого принципа был подчеркнут Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 2014 года, в которой говорится, что дети, включая подростков, не должны подвергаться произвольному аресту и задержанию только на основании их миграционного статуса, и что лишение свободы детей и подростков-мигрантов должно быть крайней мерой, применяемой в условиях уважения прав человека каждого ребенка и таким образом, чтобы при этом в первую очередь полностью учитывались интересы ребенка<sup>33</sup>. Задержание детей на основании миграционного статуса их родителей неизменно нарушает принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка<sup>34</sup>.

В случае задержания, мигранты имеют право на получение на понятном им языке информации о причинах задержания и возможности обжаловать его, в том числе путем получения доступа к юридической помощи и представительству<sup>35</sup>. Международные организации, национальные правозащитные учреждения и неправительственные организации должны иметь доступ к местам содержания мигрантов под стражей<sup>36</sup>.

---

<sup>30</sup> См. Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям, Пересмотренное соображение № 5 о лишении свободы мигрантов, 7 февраля 2018 г.

<sup>31</sup> Там же, п. 10.

<sup>32</sup> См. Исполнительный комитет УВКБ, [Вывод №44 \(XXXVII\) о содержании под стражей беженцев и лиц, ищущих убежище, 13 октября 1986 г.](#), п. (b): «К задержанию можно прибегать только на предписанных законом основаниях для установления личности; определения элементов, положенных в основу заявления о предоставлении статуса беженца или убежища; рассмотрения случаев, касающихся фактов уничтожения беженцами или ищущими убежище лицами своих проездных документов и/или удостоверений личности, чтобы ввести в заблуждение власти государства, у которого они намереваются просить убежище; или для защиты национальной безопасности или поддержания общественного порядка».

<sup>33</sup> ГА ООН, «Дети и подростки-мигранты», Резолюция A/RES/69/187а, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2014 г., A/RES/69/187.

<sup>34</sup> UN WGAD, *цитируемый документ*, п. 40.

<sup>35</sup> Там же, п.п. 33-35.

<sup>36</sup> Там же, п. 47.

### 2.3. Оперативные меры по обеспечению безопасности

УВКПЧ ООН рекомендует, чтобы сотрудники пограничной полиции прошли подготовку по выявлению и оказанию помощи мигрантам, которые могут подвергаться особому риску на границах, включая детей, женщин, жертв пыток, насилия и гендерного насилия, лесбиянок, гомосексуалов, бисексуалов, транссексуалов и/или интерсексуалов (ЛГБТИ) и мигрантов с ограниченными возможностями. На границах или рядом с местами проведения операций по спасению или задержанию мигрантов власти государств обязаны обеспечить доступ к индивидуальному медицинскому обслуживанию и помощи, адекватному питанию и воде, а также к предметам первой необходимости, таким как одеяла, одежда и предметы гигиены, а также предоставить помещения с адекватными условиями содержания во временных приемных пунктах или транзитных зонах. Мигрантов, которым требуется дополнительная медицинская помощь, следует перенаправлять на дальнейшее лечение. Всем лицам, нуждающимся в международной защите, должна быть предоставлена информация о праве искать убежище и о соответствующих организациях, оказывающих помощь в поисках и получении убежища<sup>37</sup>.

Государства обязаны разработать и внедрить процедуры проверки и перенаправления, позволяющие индивидуально оценивать положение и причину въезда каждого отдельного лица, а также идентифицировать проблемные факторы и риски для его/ее направления в соответствующее инстанции. Сбор данных и проверка состояния здоровья должны осуществляться при соблюдении права на неприкосновенность частной жизни и основываться на индивидуальном согласии, быть соразмерными и необходимыми, и применяться без дискриминации.

Сотрудники пограничной полиции должны пройти соответствующую подготовку для проведения опроса мигрантов в профессиональной и спокойной манере при уважении их достоинства и в соответствии со специальными инструкциями и процедурами, в случае необходимости, прибегая к услугам непредвзятых и компетентных переводчиков. Сотрудники пограничной полиции должны быть подготовлены и осведомлены об опасности, которую таят в себе стереотипы и предубеждения, а также должны учитывать потребности и факторы уязвимости, связанные с положением женщин и детей-мигрантов, мигрантов из числа ЛГБТИ и мигрантов с ограниченными возможностями. Необходимо выявлять детей, путешествующих без сопровождения взрослых, и незамедлительно направлять их в службы защиты детей<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> УВКПЧ ООН, «Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека на международных границах», Руководящие положения 5 и 7.

<sup>38</sup> Там же, Руководящее положение 6.

## **Ресурсы**

Международная комиссия юристов, *«Миграционное право и международное право в области прав человека, Практическое руководство №6, обновленное издание, Женева, 2014 г.*

Международная коалиция по защите прав задержанных, *«Существуют альтернативы – Руководство для предотвращения нецелесообразного содержания мигрантов под стражей», пересмотренное издание, 2015 г.*

Генеральный секретарь ООН, *«Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека мигрантов», 2014 г.*

УВКПЧ ООН, *«Рекомендуемые принципы и руководящие положения по правам человека на международных границах», 2014 г.*

УВКПЧ ООН, *«В поисках достоинства: Доклад о правах мигрантов на европейских границах», 2017 г.*

БДИПЧ, *«Обязательства ОБСЕ в области миграции и интеграции», 2005 г.*

БДИПЧ, *«Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения», Том 1, Сборник документов в тематическом порядке, 2012 г.*

БДИПЧ, *«Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государства на пандемию COVID-19», 2020 г.*

Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), *«Информационный бюллетень о задержаниях мигрантов», 2017 г.*

Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (EASO), *«Процедуры предоставления убежища и принцип невысылки», 2018 г.*

EASO, *«Пограничные процедуры для подачи заявлений о предоставлении убежища в ЕС и за его пределами», 2020 г.*

Агентство ЕС по основным правам (АОП), *«Основные права на южных морских границах Европы», 2013 г.*

АОП, *«Основные права на сухопутных границах: данные с отдельных пунктов пересечения границы Европейского Союза», 2014 г.*

АОП, *«Миграция: вопросы основных прав на сухопутных границах», 2020 г.*

АОП и ЕСПЧ, *«Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции, 2014.*

АОП, *«Руководство по снижению риска высылки в ходе пограничного контроля на внешних границах при работе в третьих странах или вместе с ними», 2016 г.*

АОП и СЕ, *«Основные права беженцев, лиц, ищущих убежище, и мигрантов на европейских границах», 2020 г.*

### 3. Роль государственных и негосударственных субъектов

Помимо правоохранительных органов и их оперативных механизмов, режим пограничного контроля с соблюдением прав человека требует участия широкого круга государственных и негосударственных субъектов: законодателей и парламентских комиссий, государственных министерств и должностных лиц, органов по надзору за полицией, международных наблюдательных органов и организаций, национальных правозащитных организаций и институтов омбудсмана, а также организаций гражданского общества.

#### 3.1. Роль государства

Миграция и пограничный контроль являются ключевыми областями внутренней и внешней политики, а следовательно – предметом политических переговоров в регионе ОБСЕ. Парламенты, правительства и наднациональные учреждения порой преследуют разные интересы и приоритеты и могут расходиться во мнениях относительно механизмов пограничного контроля, а также приема мигрантов, включая лиц, ищущих убежище.

Тем не менее, отдельные государства несут общую ответственность за то, чтобы выполнение законов и политики происходило прозрачным и подотчетным образом, и чтобы никакие действия государства не приводили к нарушениям прав человека. В случае возникновения таких нарушений государства несут ответственность за обеспечение доступа к правосудию и эффективным средствам правовой защиты, в том числе путем принятия мер по предотвращению дальнейших нарушений.

Недискриминация и равенство перед законом являются основными правами человека, закрепленными во Всеобщей декларации прав человека, которые государства обязаны активно защищать, поощрять и соблюдать. В свете антимиграционной политической риторики и современных форм ксенофобии, существующих во многих странах и представляющих угрозу верховенству права и функционированию демократических обществ, государства обязаны обеспечить наличие адекватных гарантий защиты прав всех людей, независимо от гражданства, национальности или миграционного статуса.

Эти обязательства возникают всякий раз, когда государства принимают какое-либо лицо под свою юрисдикцию посредством осуществления контроля или властных полномочий в отношении какого-либо района, места, физического лица или сделки<sup>39</sup>, в том числе за пределами своей территории, и распространяются на всех представителей государства, включая частных лиц, действующих от его имени. Таким образом, политическое

---

<sup>39</sup> В связи с вопросом экстерриториального действия обязательств по соблюдению прав человека см. «Промежуточный доклад Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания», A/70/303, 7 августа 2015 года, п.п. 11-25.



руководство и исполнительные органы государственной власти несут ответственность за принятие и реализацию законов, политики и практики, способствующих реализации этих прав, а также за наличие в законодательстве и на практике средств правовой защиты мигрантов, которые становятся жертвами нарушений прав человека на границах.

***Международные правила и стандарты полицейской деятельности, которые, в частности, затрагивают мигрантов***

Сотрудники правоохранительных органов обязаны знать, уважать и защищать права людей, пересекающих границу. В частности, от них требуется следующее:

- Учитывать особо уязвимое положение мигрантов, защищая их от преступности и насилия на почве ксенофобии;
- Принимать во внимание отсутствие у мигрантов юридических знаний и языковых навыков;
- Не проявлять в отношении них дискриминации;
- Обращаться с ними как с жертвами, а не как с преступниками, особенно если они стали жертвами торговли людьми;
- Обеспечить уважение законных прав указанных лиц и соблюдение надлежащей правовой процедуры в случае их ареста и задержания.

Источник: Международный комитет Красного Креста (МККК), 2015 г.

## **3.2. Роль негосударственных субъектов**

Для участия в осуществляемых на границах мероприятиях государствами часто привлекаются определенные международные организации, такие как Международная организация по миграции (МОМ) – для мониторинга передвижения через границу, профилирования мигрантов, удовлетворения гуманитарных потребностей и организации помощи, а также УВКБ ООН – для оценки потребностей в защите беженцев и мониторинга практических и юридических аспектов доступа к убежищу. Надзорная функция УВКБ четко оговорена в Конвенции 1951 года о статусе беженцев<sup>40</sup> и обеспечивает основу для ряда мероприятий, которые УВКБ ООН часто проводит с местными партнерами-исполнителями<sup>41</sup>.

Специальные процедуры Совета по правам человека – это **независимые эксперты в области прав человека**, уполномоченные информировать и консультировать по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах, а также предпринимать страновые визиты, реагировать на

<sup>40</sup> Статья 35 Конвенции о статусе беженцев гласит: «Договаривающиеся государства обязуются сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев [...] и, в частности, будут содействовать выполнению им обязанностей по наблюдению за применением положений настоящей Конвенции». См. также: Walter Kälin, “Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond”, *Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection*, edited by Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003, Chapter 10.1.

<sup>41</sup> Например, см. программу, созданную для разработки [трехсторонних соглашений о сотрудничестве в области мониторинга](#) между государственными органами, УВКБ ООН и местными правозащитными организациями в Центральной Европе; [Трехсторонние соглашения](#) | [Трехсторонние соглашения – УВКБ ООН в Центральной Европе](#).

индивидуальные случаи нарушений прав человека, участвовать в информационно-просветительской деятельности и предоставлять консультации по вопросам технического сотрудничества<sup>42</sup>. Специальные докладчики также сообщают о системных проблемах в области прав человека, затрагивающих мигрантов, включая широко распространенное задержание мигрантов, ксенофобское и дискриминационное воздействие цифровых технологий, в том числе на границах, и экстерриториальное применение запрета на пытки и другие виды жестокого обращения<sup>43</sup>.

В государствах-членах Совета Европы (СЕ) Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания (ЕКПП) имеет неограниченный доступ к местам содержания под стражей, право на конфиденциальную беседу с любым лицом и на свободное общение для получения информации<sup>44</sup>. В рамках мандата ЕКПП регулярно проверяет места содержания под стражей мигрантов, а также может контролировать перемещение и возвращение мигрантов. Подавляющее большинство отчетов комитета публикуется и содержит рекомендации для государств-членов Совета Европы по устранению недостатков, а также по предотвращению и пресечению пыток и жестокого обращения<sup>45</sup>.

**Региональные институты омбудсмена и уполномоченные по правам человека** также регулярно инициируют собственные расследования конкретных проблем, связанных с правами человека. Международные органы, эксперты и организации играют важную роль в передаче передового опыта и знаний местным организациям и наблюдателям, а также предоставляют местным субъектам возможность развивать отношения с государственными органами и принимать участие в долгосрочном мониторинге.

**Национальные правозащитные учреждения (НПЗУ)** – это организации, занимающиеся защитой прав человека в соответствии с принципами ООН, касающимся статуса национальных учреждений и известными как Парижские принципы. Роль НПЗУ заключается в поощрении и мониторинге эффективного соблюдения международных стандартов в области прав человека на национальном уровне<sup>46</sup>. Чаще всего функции НПЗУ выполняют существующие институты омбудсмена или комиссии по правам человека; в отдельных государствах роль НПЗУ берут на себя органы по вопросам равенства или правозащитные институты. В зависимости от национального законодательства и организационной структуры НПЗУ могут быть уполномочены принимать и рассматривать жалобы, а также проводить независимые расследования при наличии подозрений в нарушении прав человека.

---

<sup>42</sup> См. [Специальные процедуры Совета по правам человека](#), без даты.

<sup>43</sup> См., в частности, недавние доклады Специального докладчика по правам человека мигрантов (А / 75/183), Специального докладчика по современным формам расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости (А / 75/590) и Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания (А / 70/303).

<sup>44</sup> См. Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, [ЕКПП: краткая информация](#), без даты.

<sup>45</sup> См. напр., [Доклад о специальном визите ЕКПП в Венгрию в 2017 г.](#); и [Доклад о специальном визите ЕКПП в Грецию в 2020 году](#).

<sup>46</sup> См. [Информационную страницу УВКПЧ и НПЗУ](#), без даты.

*Парижские принципы* ООН устанавливают шесть основных критериев, которым должны соответствовать НПЗУ:

- Полномочия и компетенции: широкий мандат, основанный на универсальных нормах и стандартах прав человека;
- Автономия от правительства;
- Независимость, гарантированная законом или конституцией;
- Плюрализм;
- Достаточные ресурсы;
- Адекватные следственные полномочия.

Источник: Парижские принципы ООН, 1993 г.

Многие НПЗУ осуществляют мониторинг за соблюдением прав человека в сфере предоставления убежища и регулированию миграции. Их широкий мандат в области прав человека, а также гарантированные законом следственные полномочия позволяют им отслеживать широкий круг вопросов и давать рекомендации правительствам и государственным органам<sup>47</sup>.

В частности, мониторинг содержания под стражей имеет прочную методологическую и правовую основу в большинстве государств-участников ОБСЕ. Все государства-участники ратифицировали Конвенцию ООН против пыток (КПП), а большинство из них ратифицировали Факультативный протокол к КПП (ФПКПП)<sup>48</sup>, который требует проведения регулярного мониторинга в местах лишения свободы путем создания национальных превентивных механизмов (НПМ).

Согласно ФПКПП, НПМ уполномочены осуществлять мониторинг всех мест лишения свободы и играть решающую роль в обеспечении гуманного обращения со всеми содержащимися в них лицами. Согласно ФПКПП, Подкомитету ООН по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее Подкомитет) предоставляется неограниченный доступ ко всем местам лишения свободы, а также ко всей соответствующей информации о местах лишения свободы и о заключенных. Подкомитет предоставляет государствам-участникам помощь и консультации<sup>49</sup>. Во многих государствах-участниках ОБСЕ в обеспечении благополучия людей, лишенных свободы, также участвуют организации гражданского общества.

Помимо уполномоченных органов и организаций, где в последние годы возникли пробелы в вопросах информации и прозрачности, мониторинг на границах осуществляется по мере необходимости различными субъектами, включая

<sup>47</sup> Например, см. Европейская сеть национальных правозащитных учреждений (ENNHRI), «*Protecting human rights of migrants at the borders. Evidence and work of European National Human Rights Institutions*», 2019 г.

<sup>48</sup> По состоянию на февраль 2021 года: Андорра, Беларусь, Бельгия, Канада, Ватикан, Ирландия, Латвия, Монако, Российская Федерация, Сан-Марино, Словакия, Таджикистан, Туркменистан, США, Узбекистан.

<sup>49</sup> См. УВКПЧ ООН, [Подкомитет по предотвращению пыток – Введение](#), без даты.

**неправительственные организации, гуманитарные организации, религиозные организации, морские поисково-спасательные службы, независимые группы добровольцев и наблюдателей, парламентариев и журналистов.** В результате их деятельности были задокументированы<sup>50</sup> и раскрыты вопиющие нарушения прав человека на границах, совершаемые в отношении мигрантов, включая искателей убежища, государственными органами и другими действующими от имени государства субъектами, а также случаи отказов в доступе на территорию страны и предоставлении убежища путем широкого применения политики и практики принудительного возвращения мигрантов обратно через границу<sup>51</sup> в нарушение принципа *невывсылки*<sup>52</sup>.

Исследователи и наблюдатели также подтвердили многочисленные сообщения о физическом насилии и жестоком обращении. В связи с их деятельностью им порою приходилось сталкиваться с негативными последствиями, включая привлечение к уголовной ответственности, административные ограничения в отношении их деятельности, запугивание, преследование и клеветнические кампании, в том числе в отношении гуманитарных действий и поисково-спасательных операций на море, поскольку некоторые государства предпринимали шаги, чтобы заставить их замолчать или заблокировать их операции<sup>53</sup>.

Неправительственные организации настойчиво рекомендуют ввести надежный независимый мониторинг на границах, чтобы предотвратить повторение нарушений. На уровне ЕС эта необходимость была частично признана Европейской комиссией<sup>54</sup>. Правозащитные организации призвали Комиссию и государства-члены ЕС обеспечить подлинную независимость и эффективность любого нового механизма.

---

<sup>50</sup> Выборку последних докладов см. в ответах на «*Просьбу предоставить информацию для Доклада Специального докладчика о негативном отношении к мигрантам и его влиянии на их права человека*», 1 февраля 2021 г.; см. также Border Violence Monitoring Network, [Special Report: COVID-19 and border violence along the Balkan Route](#), май 2020 г.; [The Black Book of Pushbacks](#), декабрь 2020 г.; и Refugee Rights Europe & End Pushbacks Partnership, [Pushbacks and rights violations at Europe's borders. The state of play in 2020](#), ноябрь 2020 г.

<sup>51</sup> В этом документе термин «принудительное возвращение обратно через границу» означает любые меры, принимаемые государством и его властями в рамках пограничных операций, в том числе на территории государства, а также на сухопутных и морских границах, с целью принудить мигранта или группу мигрантов к возвращению на территорию страны, из которой они пытались пересечь или пересекли международную границу. Принудительные возвращения осуществляются без индивидуальной оценки потребностей в защите и надлежащих процессуальных гарантий против принудительной высылки.

<sup>52</sup> См. Парламентская ассамблея Совета Европы, «Политика и практика принудительных возвращений в государствах-членах Совета Европы», доклад Комитета по миграции, беженцам и перемещенным лицам, 2019 г.

<sup>53</sup> Например, см. документ «Международной амнистии»: Amnesty International, «*Punishing compassion – Solidarity on trial in Fortress Europe*», EUR01/1828/2020, Лондон, 2020 г.

<sup>54</sup> См. сноску 13 выше.

### **Рекомендации правозащитных организаций в отношении европейских стандартов мониторинга<sup>55</sup>**

*Хотя эти рекомендации, разработанные гражданским обществом, предназначены для государств-членов ЕС и приграничных государств, они имеют ценность и более широкое применение во всем регионе ОБСЕ.*

#### **Масштабы мониторинга**

Мониторинг должен охватывать все предполагаемые нарушения прав человека, допущенные органами государственной власти при осуществлении охраны границ и пограничного контроля. Мониторинг не должен ограничиваться только определенными процедурами и областями, а должен быть организован так, чтобы не оставалось никаких слепых пятен. Особенно важным для успеха мониторинга и обеспечения средств правовой защиты для жертв нарушений прав человека является наличие возможности пересечения границы с целью выезда с территории государства, где имело место предполагаемое нарушение.

#### **Независимость**

ЕС должен установить стандарты для привлечения к мониторингу независимых национальных органов и организаций гражданского общества и для обеспечения финансирования их деятельности со стороны ЕС. Надежный и эффективный механизм мониторинга должен включать в себя национальные правозащитные учреждения и институты омбудсмена и должен иметь возможность учитывать соответствующую информацию и материалы, поступающие от международных организаций, неправительственных организаций, журналистов и других субъектов гражданского общества.

#### **Подотчетность**

Схема мониторинга в масштабах ЕС должна определять порядок действий государств по расследованию заявлений о нарушениях, искоренению злоупотреблений, обеспечению прозрачности принимаемых мер и предоставлению жертвам доступа к правосудию. Выводы контролирующих органов должны быть доступны общественности, а периодические отчеты о практических действиях, предпринятых для выполнения их рекомендаций, должны публиковаться.

#### **Последствия**

Правительство любого государства, не создавшее орган пограничного контроля, не сотрудничающее с ним или игнорирующее его выводы, должно подлежать политическим и финансовым санкциям на уровне ЕС.

---

<sup>55</sup> См. ECRE и другие, [Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability](#), 10 ноября 2020 г.

## 4. Руководство по мониторингу и передаваемые знания

Руководство по осуществлению общего мониторинга за соблюдением прав человека и устоявшаяся передовая практика мониторинга содержания под стражей и принудительного возвращения предоставляют полезные ресурсы для разработки методологий пограничного контроля. Среди организаций, разработавших подробные и авторитетные рекомендации по мониторингу за соблюдением прав человека, следует упомянуть ОБСЕ, Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Совет Европы и Агентство по основным правам ЕС, а также неправительственные экспертные организации<sup>56</sup>.

### 4.1. Общие функции и задачи мониторинга

Пересекающие границу лица находятся в уязвимом положении. Для того чтобы быть эффективным и успешным, мониторинг должен выполнять различные функции, а именно:

#### *Предотвращение нарушений и устранение недостатков*

Мониторинг деятельности пограничной полиции может предотвратить нарушения прав человека. Этого можно достичь, в частности, путем присутствия в качестве наблюдателей при проведении операций пограничной полиции. Наблюдатели могут эффективно сдерживать любые нарушения или эксцессы. Наличие наблюдателей также может содействовать изменению политики и инструкций на более высоком уровне иерархической цепочки и устранению некоторых системных недостатков (например, практики и политики принудительных возвращений).

#### *Защита и прямая помощь*

Наблюдение за операциями пограничной полиции оказывает прямое и немедленное воздействие на положение мигрантов, которым приходится иметь дело с полицией. Даже в тех случаях, когда наблюдателям запрещено вмешиваться в соответствии с условиями соглашения о сотрудничестве, они могут выявлять особые потребности мигрантов, оценивать факторы их уязвимости или проблемы, связанные с миграционными процедурами, следить за принятием мер по решению этих проблем, а также оказывать гуманитарную и юридическую помощь тем, кому это необходимо.

#### *Документирование и отчетность*

Ввиду ограниченного доступа, осуществление мониторинга на границах позволяет документировать действия пограничной полиции и фиксировать свидетельства и информацию, подтверждающие сообщения о нарушениях прав человека (и

---

<sup>56</sup> Расширенный список справочных документов и докладов, опубликованных широким кругом организаций, представлен в Библиографии.

содействующие дальнейшему уголовному преследованию ответственных лиц). Записи и отчеты о результатах мониторинга также могут быть важными источниками информации для широкой общественности, а также для исследователей, журналистов и организаций, оказывающих поддержку мигрантам. Хотя некоторые отчеты о мониторинге могут быть конфиденциальными, и должны существовать соответствующие протоколы защиты данных, основные выводы и рекомендации должны находиться в открытом доступе.

### ***Информационно-разъяснительная деятельность и наращивание потенциала***

За визитами наблюдателей должна следовать информационно-разъяснительная работа в компетентных органах. Желательно, чтобы отчеты о мониторинге содержали обобщение результатов и действенные рекомендации, способные устранить недостатки. Делясь своим профессиональным опытом с правоохранительными органами, наблюдатели могут также внести вклад в повышение квалификации их сотрудников, способствуя распространению информации о стандартах и передовых методах среди различных учреждений и стимулируя изменение их отношения к соответствующим вопросам.

### ***Цели мониторинга***

Мониторинг деятельности пограничной полиции должен заключаться в наблюдении за всеми действиями правоохранителей при проведении пограничного контроля и не должен быть направлен на содействие операциям пограничной полиции. Мониторинг должен преследовать свои собственные цели в зависимости от конкретной ситуации и основных проблем, которые он призван решить, а наблюдатели должны стремиться к получению всех необходимых разрешений и к решению организационных вопросов, связанных с перемещением и выполнением их работы, независимо от полицейских властей.

Цели группы наблюдателей, как минимум, должны состоять в том, чтобы фиксировать действия представителей власти и оценивать их соответствие основным стандартам в области прав человека, а также выявлять любые действия, которые предположительно могут нарушать эти стандарты. Мониторинг без последующего контроля за устранением выявленных нарушений не выполняет свою самую важную функцию, которая заключается в предотвращении дальнейших нарушений, что ведет к тому, что они становятся нормой и превращаются в системные недостатки. Поэтому наблюдатели всегда должны представлять органам власти, деятельность которых они оценивают, результаты мониторинга и предлагать практические и выполнимые рекомендации.

Мониторинг не следует рассматривать как форму внутренней проверки, которая преследует иную цель, а именно оценку соблюдения правил и процедур на всех уровнях организационной структуры правоохранительных органов. Вместо этого наблюдатели должны быть вправе ссылаться на обязательства, которые могут не регулироваться на уровне конкретного ведомства, но вытекать из международных стандартов и обязательств в области прав человека и национального законодательства.

Кроме того, наблюдатели должны иметь возможность ставить ряд дополнительных целей, которые могут способствовать всесторонней оценке положения и потребностей мигрантов, пересекающих международные границы, а также передавать эту информацию соответствующим гуманитарным организациям.

## **4.2. Мониторинг мест содержания под стражей**

Для получения полного представления об операциях пограничной полиции наблюдатели должны иметь доступ к местам содержания под стражей иностранных граждан в приграничных портах или транзитных зонах, а также должны иметь право на посещение лиц, подвергшихся административному задержанию за незаконное пересечение границы. В некоторых государствах задержание мигрантов на границах происходит без соблюдения надлежащей правовой процедуры, вне рамок иммиграционного законодательства или за пределами официальных мест лишения свободы. Наблюдатели должны иметь доступ ко всей связанной с задержанием информации и документации.

Прозрачность в отношении практики содержания под стражей является ключом к предотвращению произвольных и неправомерных задержаний. Присутствие наблюдателей в местах содержания под стражей может содействовать более строгому соблюдению правил и гарантировать, что задержание является законной, необходимой и соразмерной мерой, необходимость которой будет своевременно пересмотрена, и что условия содержания под стражей соответствуют критериям адекватности и порядочности. В конечном итоге регулярный мониторинг практики административных задержаний при осуществлении пограничного контроля и регулирование миграции может привести к более частому использованию альтернативных мер и оказать прямое положительное влияние на благосостояние мигрантов.

В регионе ОБСЕ задержание мигрантов на границах применяется в нескольких государствах-участниках. Следует рассмотреть конкретные рекомендации по посещению центров содержания под стражей на границах. Хотя адекватные условия жизни, а также базовая медицинская и профессиональная помощь имеют решающее значение и должны предоставляться в местах лишения свободы без промедления, мониторинг не должен ограничиваться проверкой наличия необходимых материальных условий и доступности услуг. Мониторинг условий содержания под стражей охватывает все аспекты жизни лишенных свободы лиц и доступ ко всем местам содержания под стражей – это следует учитывать при посещении таких мест (см. Приложение 1). Наблюдателям должно быть позволено беседовать с задержанными мигрантами наедине и конфиденциально только с их информированного согласия.

В регионе ОБСЕ действуют различные стандарты и практики в отношении мигрантов с неурегулированным статусом, задержанных в основном вблизи границ и в транзитных зонах. Обычно следует помнить о том, что лишение свободы по административным причинам, например, на основании иммиграционного статуса или незаконного въезда на территорию государства-участника, оказывает серьезное воздействие на человека. Если задержание является произвольным, осуществляется без суда и следствия и без



соблюдения надлежащей правовой процедуры, является несоизмерным по продолжительности или проводится в нестандартных условиях, его негативное воздействие усиливается. Наблюдатели обязаны тщательно задокументировать обстоятельства задержанных лиц, и принять дальнейшие меры, предоставив на рассмотрение властям подробные рекомендации, включая предложения по возможным альтернативам задержанию<sup>57</sup>.

***Включение проблемы сексуального и гендерно-обусловленного насилия в мониторинг содержания под стражей***

Руководство БДИПЧ 2021 года содержит знания и методы, призванные оказать группам мониторинга НППМ и другим механизмам надзора содействие во включении проблемы сексуального и гендерно-обусловленного насилия (СГОН) в процессы планирования, исследования и мониторинга, а также дальнейшие действия по итогам мониторинга<sup>58</sup>.

Каждый человек, лишенный свободы, подвергается риску сексуального и гендерного насилия, которое остается постоянной проблемой в местах содержания под стражей, а также во время ареста, допроса и перевода.<sup>59</sup> Среди прочих повышенному риску СГОН подвергаются находящиеся под стражей мигранты, особенно люди в уязвимом положении, включая женщин и девочек-мигрантов, мигрантов из числа ЛГБТИ, несопровождаемых несовершеннолетних и мигрантов с физическими и психическими заболеваниями<sup>60</sup>.

В Руководстве предложена оптимальная методика практического решения проблем СГОН, которая позволяет не подвергать дальнейшей опасности жертв СГОН и тех, кто находится в группе риска, предлагая, среди прочего, методы проведения опроса и примеры того, что можно и чего нельзя делать во время опроса<sup>61</sup>.

В нем также содержатся ключевые рекомендации для наблюдателей, направленные на то, чтобы они имели право принимать меры в связи с полученными сообщениями о случаях жестокого обращения, в первую очередь, следуя принципу «не навреди»; сообщали о результатах своей работы с учетом гендерной специфики; и предоставляли властям рекомендации по устранению и предотвращению случаев СГОН<sup>62</sup>.

<sup>57</sup> См. документ Международной коалиции по защите прав задержанных, International Detention Coalition, *There are alternatives – A handbook for preventing unnecessary immigration detention (revised)*, 2015 г.

<sup>58</sup> БДИПЧ, «Включение проблемы сексуального и гендерно-обусловленного насилия в мониторинг содержания под стражей: руководство для механизмов надзора», январь 2021 г., <https://www.osce.org/monitoring-SGBV-in-detention>.

<sup>59</sup> Там же, стр. 37.

<sup>60</sup> Там же, стр. 12-15.

<sup>61</sup> Там же, Раздел 6, стр. 24-32.

<sup>62</sup> Там же, Раздел 10, стр. 75-77.

Наблюдатели должны обладать функциональной независимостью при выполнении своей работы, что позволит им не испытывать страха перед последствиями или санкциями, которые могут быть приняты против них в случае выявления ими нарушений. Защита, которой пользуются наблюдатели, должна распространяться и на тех лиц, с кем они контактируют во время работы: мигрантов, сотрудников правоохранительных органов, медицинский персонал, гуманитарных и социальных работников и т.д. Их заметки и записи должны храниться в тайне, а те, кто общается с наблюдателями, не должны сталкиваться с какими-либо формальными или неформальными санкциями, дискриминацией или угрозами.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Ассоциация по предотвращению пыток (АПП) разработали руководство по осуществлению мониторинга в местах содержания под стражей, которое является актуальным и ценным ресурсом для наблюдателей, осуществляющих мониторинг в местах содержания задержанных мигрантов. Основываясь на собственном опыте, ЕКПП разработал критерии для новых механизмов мониторинга с целью обеспечения их эффективного и независимого функционирования в пограничном контексте. Краткое изложение основных рекомендаций по мониторингу мест содержания под стражей представлено в Приложении I.

### ***Содержание под стражей мигрантов и доступ к убежищу во время пандемии коронавируса COVID-19***

С начала пандемии коронавируса COVID-19 государства региона ОБСЕ приняли различные меры в отношении содержания мигрантов под стражей. Некоторые государства сократили или приостановили административные задержания, в то время как другие ввели специальные меры с целью предотвратить распространение инфекции в центрах содержания мигрантов под стражей. Всемирная организация здравоохранения и УВКБ ООН рекомендовали по возможности использовать альтернативные места для содержания под стражей<sup>63</sup>. Европейская комиссия обратилась к государствам-членам ЕС с просьбой по возможности продолжить осуществление процедур предоставления убежища, возвращения и переселения мигрантов при полном обеспечении защиты их здоровья и прав человека, в том числе посредством принятия необходимых мер пространственного и социального дистанцирования<sup>64</sup>.

БДИПЧ опубликовало руководство по мониторингу мест содержания под стражей для НППМ, содержащее рекомендации по инструментам и методам для продолжения мониторинга во время пандемии, включая использование удаленных методов и технологий мониторинга. В своем отчете за 2020 год БДИПЧ напомнило государствам-

---

<sup>63</sup> Европейское региональное бюро УВКБ ООН, «Практические рекомендации и положительная практика обеспечения международной защиты в условиях пандемии COVID-19», 9 апреля 2020 г.; Европейское региональное бюро ВОЗ, «COVID-19: готовность, профилактика и контроль инфекции в тюрьмах и других местах лишения свободы», Временное методическое руководство, 15 марта 2020 г.

<sup>64</sup> Европейская комиссия, «COVID-19: Руководство по осуществлению соответствующих положений ЕС в области процедур предоставления убежища и возвращения, а также переселения», Брюссель, 16 апреля 2020 г.

участникам, что административное задержание мигрантов без какой-либо перспективы высылки и депортации исключительно на основании иммиграционного статуса не может быть оправдано<sup>65</sup>.

С началом пандемии COVID-19 беженцы и мигранты, находящиеся в пути и в приемных пунктах, столкнулись с серьезными проблемами, часто не имея элементарной гуманитарной поддержки, доступа к средствам защиты и медицинской помощи<sup>66</sup>. УВКБ ООН призвало государства предоставить мигрантам доступ на их территорию во время пандемии в качестве необходимого предварительного условия для реализации права искать убежище. Даже там, где необходимы особые меры для сдерживания распространения вируса и защиты здоровья населения, государства по-прежнему обязаны делать особые исключения для лиц, ищущих убежище, предоставляя им право на въезд, открывая границы, обеспечивая их размещение в карантине в целях профилактики и на строго определенный срок, а также предоставляя им возможность для прохождения медосмотров без какой-либо дискриминации<sup>67</sup>.

### 4.3. Мониторинг процедуры принудительного возвращения

В регионе ОБСЕ не существует общепринятых стандартов или систем мониторинга принудительного возвращения. Однако эта процедура четко прописана в законодательстве ЕС, поскольку Директива ЕС о возвращении предписывает государствам-членам обеспечить наличие эффективной системы мониторинга принудительного возвращения<sup>68</sup>. Другие государства-участники ОБСЕ также осуществляют мониторинг принудительного возвращения на основе положений национального законодательства<sup>69</sup>. Однако Директива ЕС о возвращении не уточняет, как именно должна быть построена такая система и кто должен осуществлять мониторинг принудительного возвращения. С введением этой системы на уровне законодательства ЕС, государства-члены взяли на себя юридическое обязательство по внедрению эффективного механизма мониторинга: большинство государств привлекли к этому процессу национальные правозащитные учреждения, включая национальные превентивные механизмы, либо неправительственные организации. В некоторых странах мониторинг осуществляется на внутригосударственном уровне силами полиции или прокуратуры. Агентство ЕС по фундаментальным правам (АФП), которое регулярно

---

<sup>65</sup> БДИПЧ, *«Руководство: Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии»*, стр. 8. См. также: КПП, [Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease \(Covid-19\) pandemic](#) (*«Заявление о принципах обращения с лицами, лишенными свободы, в условиях пандемии коронавирусной инфекции (Covid-19)»*), 20 марта 2020 г.

<sup>66</sup> Например, см. Human Rights Watch, [Greece: Lead Poisoning Concerns in New Migrant Camp](#), (*«Греция: опасения по поводу отравления свинцом в новом лагере для мигрантов»*), 8 декабря 2020 г.; МОМ, [Thousands of Migrants Forced to Sleep Rough after Closure, Destruction of Bosnia Camp](#) (*«Тысячи мигрантов вынуждены спать под открытым небом после закрытия и ликвидации лагеря в Боснии»*), 23 декабря 2020 г.

<sup>67</sup> Европейское региональное бюро УВКБ ООН, цитируемый документ.

<sup>68</sup> См. Директива 2008/115/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 16 декабря 2008 г. по общим стандартам и процедурам в странах-членах ЕС для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран, 2008, статья 8(6).

<sup>69</sup> Например, см. информацию о Соединенном Королевстве в разделе 5.1. этого доклада.

проводит оценку систем мониторинга принудительного возвращения в ЕС<sup>70</sup>, отмечает, что не все государства-члены ЕС гарантируют постоянный мониторинг, и что некоторые из существующих систем недостаточно независимы для того, чтобы считаться эффективными<sup>71</sup>.

В соответствии с Рекомендацией Европейской комиссии от 2017 года был издан справочник для государств-членов, в котором изложены минимальные требования к системе мониторинга. Эти требования направлены на обеспечение того, чтобы мониторинг принудительного возвращения охватывал все действия, осуществляемые в процессе высылки – от подготовки к отъезду до приема в стране возвращения, и чтобы системы мониторинга включали участие организаций, независимых от органов власти, осуществляющих возвращение. В рекомендации также указывается, что наличие средств правовой защиты в отдельных случаях или национальных систем надзора за эффективностью национальной политики возвращения не следует рассматривать как системы мониторинга. В ней также дополнительно устанавливаются некоторые ограничения в отношении объема и финансирования мониторинга<sup>72</sup>. Чтобы разработать структуру для мониторинга в соответствии с этой рекомендацией, ЕС привлек гражданское общество к работе над стандартами и методологическими указаниями по мониторингу принудительного возвращения, а также к осуществлению мер по наращиванию потенциала на национальном уровне путем организации обучения<sup>73</sup>.

Что касается мониторинга операций по возвращению мигрантов, координируемых Frontex, в настоящее время идет создание группы экспертов для осуществления внутреннего мониторинга, а также группы внешних наблюдателей, делегированных институтами омбудсмена в рамках инициативы «Нафплион». Эти меры призваны повысить прозрачность процедуры возвращения и содействовать развитию существующей базы знаний и передового опыта по осуществлению мониторинга принудительного возвращения<sup>74</sup>.

Опыт разработки и внедрения систем мониторинга принудительного возвращения в ЕС может быть полезен при организации мониторинга деятельности пограничной полиции, как с точки зрения упомянутых выше рекомендаций 2017 года по минимальным требованиям, так и с точки зрения возможности разработки и принятия тиражируемых моделей взаимодействия между правоохранительными органами и теми, кто осуществляет мониторинг, включая гражданское общество.

---

<sup>70</sup> См. напр., АОП, [Системы мониторинга принудительного возвращения – обновленная версия 2019 г.](#), 27 июня 2019 г.; [Системы мониторинга принудительного возвращения – обновленная версия 2020 г.](#), 3 июля 2020 г.

<sup>71</sup> Там же.

<sup>72</sup> Европейская комиссия, [Commission Recommendation \(EU\) 2017/2338 of 16 November 2017 establishing a common 'Return Handbook' to be used by Member States' competent authorities when carrying out return-related tasks.](#)

<sup>73</sup> См. документы Международного центра по развитию миграционной политики (МЦРМП): International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Framework for a European Pool of Forced Return Monitors*, Вена, 2015 г.; *Guidelines and Monitoring Tools for Forced Return Monitoring*, Вена, 2015 г.; и *Training Manual, Forced Return Monitoring*, Вена, 2015 г.

<sup>74</sup> См. сноски 15 и 16 выше.

#### **4.4. Доступ к информации и проведение опросов мигрантов и сотрудников пограничных служб**

Особенности пограничного режима могут создавать наблюдателям дополнительные трудности в установлении эффективных и безопасных контактов с мигрантами, что усугубляется требованиями социального дистанцирования во время пандемии коронавируса COVID-19. Пограничные операции часто носят оперативный характер, поэтому у наблюдателей может быть недостаточно времени и возможностей для того, чтобы опросить мигрантов. Тем не менее, наблюдатели должны делать все от них зависящее, чтобы мигранты, желающие пообщаться с ними лично или удаленно, могли осуществить свои намерения.

В местах, где мигранты могут подлежать пограничному контролю и иммиграционным процедурам, а именно на пограничных контрольно-пропускных пунктах, в полицейских участках и местах содержания под стражей вблизи границ, в транзитных зонах аэропортов и портов, в полицейских машинах, медпунктах и местных судах, следует распространять информационные листы на языках, на которых чаще всего говорят мигранты, а также на местном языке. Во многих государствах-участниках ОБСЕ созданы горячие линии для жертв торговли людьми, которые размещаются или рекламируются в пунктах пересечения границы, контрольно-пропускных пунктах и полицейских участках. Информационные листы могут содержать данные о работе наблюдателей за деятельностью пограничной полиции и информацию для установления прямых контактов.

Проведение опросов в рамках мониторинга деятельности пограничной полиции может быть связано с дополнительными трудностями ввиду отсутствия у наблюдателей возможности для обеспечения конфиденциальности, а также места и времени, необходимых для опроса мигрантов и других заинтересованных лиц, находящихся на границе, на борту транспортных средств и на территории соответствующих объектов.

Наблюдателям важно установить доверительные отношения с опрашиваемыми, чтобы иметь возможность задокументировать их личный опыт. Личные впечатления, рассказанные своими словами, нельзя заменить ничем, включая анкеты или выводы на основе схожего группового опыта. При невозможности проведения опроса в безопасной и конфиденциальной обстановке в месте осуществления мониторинга, наблюдателям следует опросить любое изъявившее желание лицо позже удаленно.

Власти должны создавать возможности для установления контактов между наблюдателями и опрашиваемыми, или, по крайней мере, не препятствовать таким контактам, независимо от того, содержатся ли опрашиваемые под стражей или в приемных пунктах открытого типа. Пособие по контролю за соблюдением прав человека, опубликованное Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека, содержит подробные инструкции для наблюдателей по проведению опросов с целью выявления нарушений прав человека. Среди прочего руководство содержит инструкции по проведению опросов лиц, находящимися в уязвимом положении, к которым могут

относиться женщины, дети, люди, пережившие травмы, люди с ограниченными возможностями и другие лица<sup>75</sup>.

При осуществлении мониторинга деятельности пограничной полиции наблюдателям также важно проверять и учитывать оперативную документацию: например, районы развертывания и операционные процедуры, кодексы поведения, параметры сотрудничества с другими органами, международными организациями и соседними государствами. Заключаемое с правоохранительными органами соглашение о мониторинге должно предусматривать правила и ограничения на доступ к внутренним документам. В рамках своей работы наблюдатели не должны сталкиваться с чрезмерными административными ограничениями в доступе к этим документам.

#### **4.5. Поведение и взаимодействие**

Наблюдатели должны всегда помнить о своем поведении и о том, как их деятельность воспринимается правоохранительными органами и иностранными гражданами, являющимися объектами операций пограничной полиции. Они должны восприниматься как независимые от правоохранительных органов и демонстрировать профессиональную честность, чтобы доказать непредвзятость или беспристрастность своих действий и заслужить доверие своих собеседников.

Наблюдатели должны стремиться к тому, чтобы наблюдать за ситуацией, вместо того чтобы принимать активное участие или вмешиваться в события, даже в тех случаях, когда невозможно немедленно и полноценно оценить все соответствующие аспекты и параметры. Люди, ставшие объектами внимания пограничной полиции, часто уязвимы и могут беспокоиться по поводу личности и роли наблюдателей. Наблюдатели должны внимательно относиться к таким факторам уязвимости и действовать таким образом, чтобы не причинить вред.

В каждом конкретном случае наблюдатели должны запрашивать информированное согласие лица, чье дело находится под наблюдением. Для получения информированного согласия наблюдатели обязаны ознакомить опрашиваемых с параметрами своей работы (институциональная/профессиональная подготовка, методология мониторинга, цель визита/опроса, цели и результаты мониторинга) и предоставить им возможность выбора между предоставлением, сохранением или отзывом своего согласия на запись и использование их ответов, включая обработку любых личных данных в соответствии с применимыми правилами и стандартами конфиденциальности и защиты данных. Наблюдатели должны учитывать сами и объяснить опрашиваемым, что их согласие на участие в опросе и документирование их ответов не равно согласию на вмешательство в их частную жизнь или действие от их имени.

---

<sup>75</sup> УВКПЧ ООН, «Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека», Глава 11: Проведение опросов, 2014 г.

Лица, осуществляющие мониторинг деятельности пограничной полиции, должны иметь профессиональную подготовку, чтобы выносить здравые суждения в отношении применения полицейских мер, включая любое применение силы и ограничений в отношении мигрантов. Они должны иметь возможность и полномочия без промедления сообщать сотрудникам правоохранительных органов о возможном превышении силы, при этом выполняя прямые превентивные и корректирующие функции. В то же время они должны уважать исполнительные полномочия и профессиональное мнение представителей власти при применении силы и не ставить под угрозу безопасность людей. Хотя присутствие наблюдателей может иметь благоприятное, деэскалирующее воздействие на всех, это возможно только в случае поддержания активного, основанного на непредвзятости взаимодействия с правоохранительными органами и уважения роли и обязанностей каждой из сторон. Контроль за привлечением дежурных офицеров к ответственности за злоупотребление властью и потенциальные нарушения прав человека, зафиксированные в ходе мониторинга, должен осуществляться путем представления отчетности и проведения разъяснительной работы, а также обращения к соответствующей процедуре (механизмы подачи жалоб, внутренние проверки и дисциплинарные процедуры, а также судебные иски, в зависимости от обстоятельств).

**Принципы поведения и взаимодействия наблюдателей:**

- Не причиняйте вреда;
- Проявляйте здравый смысл;
- Проявляйте уважение к представителям власти и дежурному персоналу;
- Уважайте достоинство всех людей;
- Соблюдайте конфиденциальность;
- Соблюдайте безопасность;
- Учитывайте личный опыт;
- Будьте последовательны, настойчивы и терпеливы;
- Будьте аккуратны и точны;
- Проявляйте чуткость;
- Будьте объективны;
- Старайтесь установить доверительные отношения;
- Старайтесь быть заметными;
- Обращайте внимание на язык тела;
- Ведите себя порядочно;
- Управляйте ожиданиями, в том числе путем разъяснения цели мониторинга и его ограничений;
- Не предоставляйте необъективную информацию; оказывайте содействие в доступе к юридической помощи и другим услугам;
- Не допрашивайте собеседников, а выслушивайте их жалобы и опасения.

На основе опубликованного Советом Европы Руководства для парламентариев «Посещение мест содержания детей, лишенных свободы в результате миграционных процедур» (*«Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures»*, Guide for parliamentarians), 2017 г.

## 4.6. Мониторинг как непрерывная и систематическая деятельность

Важно рассматривать и понимать мониторинг деятельности пограничной полиции как непрерывный процесс.

Эффективный мониторинг должен быть систематическим и стремиться к триангуляции и стандартизации собираемой информации для достижения системных улучшений. Наблюдателям необходимо проверять информацию, которую они получают от своих источников, и сравнивать ее с информацией из других источников, к которым у них есть доступ: им следует узнать точку зрения властей и других специалистов, имеющих отношение к конкретному случаю, и проверить файлы и записи, а также применимые правила и нормы.

Наблюдатели призваны не выносить суждения, а наблюдать, стремиться обобщать собранную информацию, делать собственные наблюдения и предоставлять властям действенные рекомендации. Чтобы предотвратить увеличение числа нарушений и устранить системные недостатки, им следует стремиться поддерживать непрерывные контакты и отслеживать выполнение предыдущих рекомендаций посредством регулярных проверок деятельности лиц, ответственных за принятие решений, и оперативных органов, которым адресованы эти рекомендации.

Например, в государствах-членах СЕ, ПАСЕ и АПП рекомендовали парламентариям, посещающим центры содержания под стражей мигрантов, рассматривать мониторинг как трехэтапный процесс, который включает подготовку к посещению, само посещение и последующие меры<sup>76</sup>. Такое представление мониторинга как непрерывного процесса актуально вне зависимости от места его проведения.

## 4.7. Дальнейшее руководство

Дидактические материалы, используемые при профессиональной подготовке сотрудников правоохранительных органов по вопросам обязательств в области прав человека, также могут быть ценными источниками информации для независимых наблюдателей. Большинство государств разработали свои собственные своды правил и оперативные руководства, взяв за основу международные и национальные правовые обязательства. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя ряд обязательств по соблюдению основных прав при осуществлении пограничного контроля, а учебная программа Пограничного колледжа ОБСЕ включает в себя вопросы прав человека в контексте безопасности и пограничного контроля (см. текстовую вставку ниже).

На уровне ЕС Frontex разработал учебный курс для пограничников по основным правам человека с целью обучения прикомандированных к агентству пограничников применимым в ЕС правилам и стандартам<sup>77</sup>. АОП регулярно отслеживает проблемы с правами человека,

---

<sup>76</sup> ПАСЕ и АПП, «Посещение центров содержания под стражей мигрантов: руководство для парламентариев» (*Visiting immigration detention centres: A guide for parliamentarians*), 2013 г., стр. 33.

<sup>77</sup> Frontex, «Курс по основным правам для пограничников», 2013 г.



возникающие в связи с предоставлением убежища и регулированием миграции. Агентство выпустило специальные инструкции для сотрудников правоохранительных органов по задержанию мигрантов с неурегулированным статусом и по снижению риска высылки, в том числе при работе в третьих странах или вместе с ними<sup>78</sup>.

#### ***Роль Пограничного колледжа ОБСЕ для руководящего состава<sup>79</sup>***

Пограничный колледж ОБСЕ для руководящего состава – это учебное заведение, созданное в 2009 году с целью повышения уровня знаний высшего пограничного руководства по обеспечению безопасности границ и пограничного контроля и содействия более тесному сотрудничеству и обмену информацией между ними. Пограничный колледж находится в столице Таджикистана, городе Душанбе. Колледж проводит курсы для представителей всех 57 государств-участников ОБСЕ, а также для 11 партнеров по сотрудничеству.

В рамках своей учебной программы и методологии Колледж предоставляет руководителям высшего звена пограничных служб современные возможности для обучения и обмена опытом, в том числе по вопросам прав человека в контексте безопасности границ и пограничного контроля. Курсы воплощают концепцию ОБСЕ о более безопасных и в то же время открытых границах. Курсы для высших руководителей пограничных служб направлены на то, чтобы выработать у них навыки по разработке и внедрению системных улучшений при проведении пограничных операций в их странах.

Методология обучения основывается на примерах из практики и практических упражнениях, в ходе которых слушатели анализируют влияние полицейской деятельности на права человека (такие как право на свободу передвижения, недискриминацию и неприкосновенность частной жизни) и то, какие практики могут привести к нарушению этих прав человека (например, дискриминационное профилирование).

С самого начала Колледж подчеркивал важность обучения, которое содействовало бы сотрудничеству участников на четырех уровнях: 1) между всеми ведомствами внутри государства; 2) с ведомствами соседних государств; 3) межрегиональном; и 4) глобальном. Этот подход был подкреплён претерпевающей развитие концепцией в области безопасности границ и пограничного режима, которая была признана неотделимой от более широкой концепции национальной безопасности и охраны правопорядка.

Учебная программа также включает обучение тому, что ведомствам следует изменить в своей деятельности, чтобы быть партнерами, а не конкурентами, а также то, как работа с общественностью – местным населением и гражданским обществом – может содействовать их деятельности. В то время как инициативы по мониторингу могут восприниматься ведомствами с настороженностью, опыт Колледжа показывает, что обучение по вопросам сотрудничества с организациями гражданского общества содействовало признанию их полезной роли и изменению отношения к ним.

С целью дальнейшего развития этих усилий, следующим возможным шагом к включению мониторинга в образовательную программу Колледжа была признана стандартизированная методология, которая: а) определяла бы параметры сотрудничества с осуществляющими мониторинг организациями и б) предусматривала бы подготовку по вопросам осуществления мониторинга. Кроме того, такая стандартизация предоставила бы четкие и действенные рекомендации, которым представители ведомств из государств-участников могли бы следовать после завершения обучения.

<sup>78</sup> АОП, «Задержание мигрантов с неурегулированным статусом – аспекты основных прав» (*Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations*), 2013 г.; «Руководство по снижению риска высылки в ходе пограничного контроля на внешних границах при работе в третьих странах или вместе с ними» (*Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries*), 2016 г.

<sup>79</sup> Информация получена в рамках видео-интервью с Игорем Кузьминичем, исполняющим обязанности директора и начальником учебной части Пограничного колледжа ОБСЕ, 3 февраля 2021 г.

В настоящее время не существует стандартной методики по мониторингу деятельности пограничной полиции. Заинтересованные стороны в государствах-участниках ОБСЕ могут и должны рассмотреть возможность использования для этой цели знаний и методов, используемых при осуществлении других видов мониторинга. Агентства Организации Объединенных Наций, Совет Европы, ОБСЕ, а также неправительственные организации предоставляют обширные рекомендации, выходящие за рамки того, о чем говорилось выше, в частности, ресурсы и документы, связанные с вопросами миграции и пограничного контроля. Ниже приводится неполный перечень таких ресурсов.

***Дополнительная литература и руководства по мониторингу соблюдения прав человека, относящиеся к мониторингу деятельности пограничной полиции***

Amnesty International, *Monitoring and Investigating Equipment used in Human Rights Abuses*. A handbook on monitoring and investigating MSP equipment, 2005.

Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 2015.

APT, *Monitoring Police Custody: A Practical Guide*, 2013.

APT & UNHCR, *Monitoring immigration detention: A practical manual*, 2014.

APT and Penal Reform International (PRI), *Instruments of Restraint: Addressing Risk Factors to Prevent Torture and Ill-Treatment*, 2015.

Defence for Children International-Belgium, *Practical guide: monitoring places where children are deprived of their liberty*, 2016 г.

БДИПЧ и АПП, «Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19», 2020 г.

БДИПЧ и PRI, «Руководство по применению правил Нельсона Манделы», 2018 г.

БДИПЧ, «Включение проблемы сексуального и гендерно-обусловленного насилия в мониторинг содержания под стражей: Руководство для механизмов надзора», январь 2021 г., <https://www.osce.org/monitoring-SGBV-in-detention>.

Omega Research Foundation and University of Exeter, *Monitoring Weapons and Restraints in Places of Detention: A Practical Guide for Detention Monitors*, 2018.

УВКПЧ ООН, «Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека», 2014 г.

УВКПЧ ООН, «Предупреждение пыток: Роль национальных превентивных механизмов», Практическое руководство, 2018 г.

## 5. Примеры существующей практики мониторинга деятельности пограничной полиции

Мониторинг соблюдения прав человека в регионе ОБСЕ осуществляют множество партнеров, в том числе национальные правозащитные учреждения и аппараты омбудсмена, неправительственные организации, религиозные и гуманитарные организации, международные наблюдательные органы и экспертов, независимые исследователи и специалисты, а также члены парламента и другие организации и лица, регулярно или периодически осуществляющие эту работу.

В рамках настоящего исследования заинтересованным сторонам, уже принимающим участие в мониторинге соблюдения прав человека, преимущественно в местах содержания под стражей и в случаях принудительного возвращения мигрантов через границу, было предложено поделиться своим опытом и соображениями. С целью привлечь к участию в опросе различные группы респондентов, автор использовал уже установленные каналы связи, например, через национальные превентивные механизмы, с которыми ранее сотрудничало БДИПЧ. Кроме того, автор исследования связался с институтами омбудсмена по всему региону ОБСЕ, с отдельными экспертами и организациями, независимыми сетями экспертов по вопросам содержания под стражей, а также со специалистами по вопросам убежища и миграции. С целью узнать точку зрения государственных и правоохранительных органов о сотрудничестве в области мониторинга была также налажена связь с отдельными министерствами внутренних дел, управлениями национальной полиции и пограничными службами<sup>80</sup>.

Ниже приведены некоторые из ключевых вопросов, которые задавались респондентам при сборе информации для данного раздела отчета:

- Кто уполномочен проводить мониторинг деятельности пограничной полиции? Какие именно аспекты являются объектом мониторинга? Какие меры принимаются для обеспечения независимости наблюдателей?
- Разрешено ли наблюдателям посещать критически важные объекты и вести наблюдение за осуществлением процедур, сопряженных с высоким риском нарушения прав человека?
- Какие результаты дает мониторинг? Есть ли способы отслеживать меры реагирования на проблемы, выявленные наблюдателями и указанные ими в своих отчетах?

---

<sup>80</sup> БДИПЧ выражает благодарность Европейской сети национальных правозащитных учреждений (ENNHRI), Международной коалиции задержанных и Платформе международного сотрудничества по проблемам мигрантов без документов (PICUM) за помощь в обеспечении участия своих членов в данном опросе. Ценный вклад в это исследование также внесли Управление Верховного комиссара ООН по правам человека и Пограничный колледж ОБСЕ.

- Какое влияние оказывает мониторинг на организации и их деятельность? Имеются ли адекватные ресурсы для дальнейшего проведения мониторинга? Влияет ли мониторинг на положение сотрудников приграничной полиции? Приводил ли мониторинг к возникновению каких-либо административных проблем и проблем с коммуникацией или к нанесению вреда репутации организаций?

В целом, респонденты назвали следующие ключевые факторы, оказывающие влияние на проведение мониторинга:

- объем мониторинга;
- сотрудничество с государственными ведомствами и негосударственными организациями;
- препятствия в проведении эффективного независимого мониторинга.

В этом разделе представлена подборка примеров существующей практики, сгруппированных вокруг этих трех выявленных ключевых факторов. Особое внимание в этих примерах уделяется доказавшим свою эффективность методам, а также проблемам, иллюстрирующим существующие препятствия.

С самого начала следует отметить, что большинству государств-участников в регионе еще предстоит наладить регулярное сотрудничество с лицами, осуществляющими мониторинг за деятельностью пограничной полиции, что и нашло отражение в подавляющем большинстве собранных материалов. В этом разделе представлены примеры практики, иллюстрирующие основные формы сотрудничества между правоохранительными органами и наблюдателями за соблюдением прав человека, представлены примеры областей, которые охватывает тот или иной вид мониторинга, и приведены примеры государственных и негосударственных организаций, которые находятся в процесс создания механизмов мониторинга или еще не приступили к их созданию.

### **5.1. Объем мониторинга соблюдения прав человека на границах**

Объем мониторинга деятельности пограничной полиции варьируется в зависимости от региона. Там, где уже существуют национальные превентивные механизмы (НПМ), именно они зачастую осуществляют мониторинг на границах в рамках своего мандата. В других странах мониторинг предусмотрен законом, но входит в число мер по предотвращению пыток, а скорее является частью институционального надзора или инспекции. Существуют и другие формы сотрудничества, основанные на договоренностях, достигнутых на функциональном уровне, и обеспечивающие основу для специального, тематического или периодического мониторинга.

Мандат НПМ предоставляет наблюдателям и правоохранительным органам возможность непосредственно оценивать действия на границах по тем же самым критериям, которые используются для оценки других аспектов деятельности правоохранительных органов и мест содержания под стражей, и является частью основной функции НПМ по

предотвращению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Другой подход, который широко применяется УВКБ ООН и его партнерами, включает проведение мониторинга в рамках программ поддержки, предоставляемой различным ведомствам на границе, без ущерба для иммиграционного статуса лиц, пересекающих границу. Этот подход основан на том принципе, что потребности в защите и права на нее возникают еще до того, как беженцы получают официальный статус со стороны государства, и что мониторинг деятельности правоохранительных органов помогает лучше удовлетворять эти потребности, поскольку гарантирует, что против пересекающих границу лиц не будут предприниматься никакие противоправные действия, а в ходе пограничных процедур будут обеспечены надежные гарантии соблюдения их прав. Таким образом, мониторинг под руководством УВКБ ООН может на практике улучшить защиту всех прав мигрантов.

Институт омбудсмена является одним из органов, осуществляющих мониторинг условий содержания под стражей в рамках мандата НПМ в **Болгарии**. Специальный закон об омбудсмене законодательно закрепляет полномочия аппарата омбудсмена и предоставляет ему право доступа без предварительного уведомления в любые места содержания под стражей, включая закрытые центры приема и полицейские помещения, используемые в целях пограничного и миграционного контроля. Деятельность НПМ включает инспектирование материальных условий и доступности медицинского обслуживания, правовой помощи и иных услуг для задержанных лиц. Наблюдатели из аппарата омбудсмена вправе беседовать с любым задержанным наедине и получать доступ ко всей информации о процедурах и мерах, принимаемых в конкретных случаях. Каждая инспекция оформляется в форме отчета и берется на контроль соответствующим правоохранительным органом. С 2010 года мониторинг, осуществляемый аппаратом омбудсмена, дополняется сотрудничеством между УВКБ ООН, Болгарским Хельсинкским комитетом и пограничной полицией в соответствии с меморандумом о взаимопонимании, позволяющим всем сторонам контролировать пункты въезда в страну. Эта деятельность сосредоточена на сухопутных границах и транзитных зонах аэропортов<sup>81</sup>.

Парламентский омбудсмен Финляндии контролирует законность действий пограничных правоохранительных органов, в первую очередь реагируя на поступающие жалобы, а также проводя расследования по собственной инициативе. Омбудсмен может начать расследование, основываясь на информации, поступившей по любому каналу (например, через СМИ и в отчетах НПО), и вправе охватывать любую территорию или осуществлять любое количество инспекций. В аппарате омбудсмена имеется группа, не превышающая шести человек, которые принимают участие в поездках на места с целью проведения мониторинга. В 2014 году омбудсмен получил мандат НПМ в Финляндии. В соответствии с этим мандатом аппарат омбудсмена проводит регулярные внезапные проверки мест содержания мигрантов, включая полицейские участки, изоляторы службы

---

<sup>81</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 16 ноября 2020 г.

пограничного контроля и центры содержания иностранных граждан. Ежегодно публикуется отчет с изложением результатов инспекций, проведенных в рамках мандата НППМ, и соответствующих рекомендаций<sup>82</sup>. Ввиду пандемии COVID-19 пришлось серьезно ограничить выезды на пограничные объекты, поскольку аппарату омбудсмена пришлось приостановить как плановые, так и внеплановые инспекции до поступления дальнейших распоряжений<sup>83</sup>.

С 2015 года аппарат Народного защитника (омбудсмена) **Грузии** проводит мониторинг на границе, одновременно обеспечивая подготовку сотрудников пограничной полиции по вопросам законодательства о предоставлении убежища. Кроме того, аппарат Народного защитника составил правила реагирования сотрудников пограничной полиции на ходатайства о предоставлении убежища, уделив особое внимание гарантиям защиты от дискриминации и предотвращению наказания за незаконный въезд для лиц, ищущих убежища. Органический закон Грузии «О народном защитнике» обеспечивает институту защитника беспрепятственный доступ и право осуществлять мониторинг всех органов государственной власти. Аппарат народного защитника ежегодно пересматривает и обновляет свою методику проведения мониторинга и списки пунктов, требующих проверки, с учетом последних событий<sup>84</sup>.

В **Греции** основным направлением деятельности местной организации «HumanRights360» является мониторинг процедур оформления вновь прибывших мигрантов, стремящихся получить международную защиту, включая установление их личности и направление на предоставление убежища и собеседование, а также мониторинг условий приема искателей убежища, в том числе детей. Осуществляемый организацией мониторинг распространяется на действия национальных ведомств, а также деятельность Европейской службы пограничной и береговой охраны («Frontex») в приграничном районе вдоль р. Эврос. В этом районе работа осложняется наличием военизированной приграничной зоны, поступающими сообщениями о насильственном возвращении мигрантов и других противозаконных действиях, а также условиями содержания в греческих центрах приема мигрантов, что побудило НПО разработать собственную методику проведения мониторинга с целью работы в условиях ограниченного доступа<sup>85</sup>.

Благодаря своей работе «HumanRights360» смогла выявить характерные нарушения прав человека и противозаконные действия и сообщить о них. Этой неправительственной

---

<sup>82</sup> См, напр., Парламентский омбудсмен Финляндии, [Национальный превентивный механизм против пыток: резюме ежегодного доклада](#), 2019 г.

<sup>83</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 5 ноября 2020 г.

<sup>84</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 17 ноября 2020 г.

<sup>85</sup> «Human Rights 360» активно стремится фиксировать факты принудительного возвращения мигрантов, получая информацию при помощи стандартизированного вопросника, а также собирая фото- и видеоматериалы, которые лица, подвергшиеся принудительному возвращению, успели заснять и переправить своим друзьям, родственникам и неправительственными организациям до того, как пограничники конфисковали их вещи (конфискация часто применяется в регионе в качестве меры наказания за незаконное пересечение границы). Организация объединила усилия с британской исследовательской группой «Forensic Architecture», предоставляющей экспертные знания и ресурсы для анализа аудиовизуальных материалов и подтверждения достоверности ключевых метаданных о зафиксированных инцидентах. Источники информации – ответы на вопросник, представленный 8 ноября 2020 г., а также электронная переписка от 19 ноября 2020 г.

организации также удалось расширить свои ресурсы, с тем чтобы удовлетворить растущим потребностям. С начала пандемии COVID-19 организация проводит удаленный мониторинг, уделяя особое внимание условиям размещения искателей убежища и решению существующих проблем в тесном сотрудничестве с персоналом центров приема и идентификации искателей убежища, и с другими лицами, ответственными за прием таких мигрантов.

***Передовой опыт: договоренность о сотрудничестве в сфере проведения мониторинга, обеспечивающая регулярный и широкий доступ к критически важным объектам и процессам***

**Румынская** миссия Службы иезуитов по делам беженцев осуществляет комплексный мониторинг условий обращения с мигрантами на границе и внутри страны. В настоящее время миссия имеет доступ ко всем приграничным и транзитным зонам, а также к местам содержания под стражей в Румынии (в пунктах пересечения границы, в международных аэропортах, на участках границы, в государственных центрах содержания под стражей)<sup>86</sup>.

На основе меморандума о взаимопонимании между Главной инспекцией пограничной полиции и УВКБ ООН, Служба иезуитов по делам беженцев Румынии вправе проводить в среднем четыре инспекции в месяц. Меморандум предусматривает:

- посещение пограничных контрольно-пропускных пунктов, транзитных зон, международных аэропортов, участков границы и государственных центров содержания под стражей;
- целенаправленное вмешательство в отдельных случаях или оказание помощи в случае возникновения инцидентов на границе, требующих ответных мер защиты;
- проверку доступности и распространения информации о защите прав на границе, составленной для лиц разных возрастов и пола и принадлежащих к разным группам;
- еженедельные посещения мест содержания под стражей с целью проверки.

Служба иезуитов по делам беженцев Румынии использует информацию, собранную в ходе мониторинга, в целях информационно-просветительской деятельности и для проведения курсов подготовки для сотрудников пограничной полиции на местах по таким вопросам, как доступ на территорию страны, доступ к процедуре получения убежища, применимые стандарты и обращение с уязвимыми лицами. Служба также внесла свой вклад в разработку учебных материалов по основным правам и правам беженцев для колледжей полиции.

Служба иезуитов по делам беженцев сосредоточила свои ресурсы на мониторинге пунктов въезда, где регистрируется наибольшее количество прибытий мигрантов и искателей убежища. Прямой канал связи, связывающий пограничную полицию, УВКБ ООН и НПО, позволяет при необходимости оперативно принимать меры. Службе иезуитов гарантирован доступ к лицам, въезжающим в Румынию, за исключением первых 24 часов, когда мигранты в Румынии находятся под следствием и их посещение, как правило, запрещено<sup>87</sup>.

Служба иезуитов по делам беженцев Румынии выявила пробелы в обучении пограничников вопросам прав мигрантов на ранних этапах их профессионального образования, которые необходимо восполнить, чтобы повысить осведомленность служб пограничного контроля о соблюдении прав мигрантов, включая раннее выявление и переадресацию людей с особыми потребностями.

<sup>86</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 27 октября 2020 г.

<sup>87</sup> Примечание: ограничение на доступ и контакты с мигрантами в транзитных зонах затрудняли подтверждение сообщений о насилии на границе и принятие мер реагирования на подобные сообщения.

Национальный превентивный механизм **Соединенного Королевства** состоит из 21 ведомства, предусмотренных законом<sup>88</sup>. Инспекторат тюрем Ее Величества (HMIP) отвечает за контроль за задержанием мигрантов, а также за их высылку. Деятельность Инспектората тюрем направлена на защиту интересов заключенных и основана на использовании стандартов независимого инспектирования, соответствующих требованиям международных документов в области прав человека. Хотя инспекция мест содержания под стражей мигрантов схожа с инспекцией обычных тюрем, инспекторы также имеют доступ к делам задержанных мигрантов (в большинстве случаев ожидающих высылки)<sup>89</sup>. Инспекции также обычно включают в себя беседы с заключенными, которые включают до 8-10 вопросов об условиях содержания под стражей и могут проходить на 14 языках с обеспечением перевода<sup>90</sup>. Основными задачами инспектората являются улучшение обращения и условий содержания под стражей, в том числе лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания и содержания на время высылки, а также предотвращение бесчеловечного или унижающего достоинство обращения. В 2016 году эксперт Инспектората тюрем по вопросам миграции сообщил, что руководители центров содержания под стражей, как правило, оказывают широкую поддержку в проведении инспекций<sup>91</sup>.

В соответствии с Законом Великобритании о границах, с 2007 года также создан институт Независимого главного инспектора по вопросам границ и иммиграции (ICIBI), который является учреждением, независимым от Национального превентивного механизма. Закон Великобритании о границах обеспечивает законодательную основу для проверки эффективности и действенности работы государственных органов по вопросам миграции, предоставления убежища и гражданства, а также таможенных органов, и уполномочивает Независимого главного инспектора проводить инспектирование, составлять отчеты и давать рекомендации по выполнению всех этих функций. Чтобы не дублировать деятельность Инспектората тюрем, аппарат Независимого главного инспектора не инспектирует центры содержания под стражей, центры краткосрочного содержания и факты возвращения мигрантов<sup>92</sup>. Основная цель независимого инспектора состоит в том, чтобы «помочь повысить эффективность, результативность и согласованность пограничных и иммиграционных функций Министерства внутренних дел посредством беспрепятственного, беспристрастного и основанного на доказательствах инспектирования»<sup>93</sup>. Аппарат Независимого главного инспектора разработал трехэтапный процесс проведения независимых инспекций, которые в целом занимают до 100 дней (20 недель). Все отчеты аппарата инспектора публикуются вместе с заявлениями Министерства внутренних дел в ответ на приведенные в отчете выводы и рекомендации<sup>94</sup>. Положительным является тот факт, что и Инспекторат тюрем, и аппарат Независимого главного инспектора

<sup>88</sup> См.: *Информационная страница о Национальном превентивном механизме*, без указания даты.

<sup>89</sup> Главный инспектор тюрем Ее Величества по Англии и Уэльсу, *Ежегодный доклад за 2019-20 гг.*, стр. 75-82.

<sup>90</sup> Hindpal Singh Bhui, "Can Immigration Detention Produce Meaningful Change in Immigration Detention?", Рабочий документ №12 Глобального проекта по содержанию под стражей, май 2016 г.

<sup>91</sup> Там же.

<sup>92</sup> Независимый главный инспектор по границам и иммиграции, *Годовой отчет за период с 1 апреля 2019 г. по 31 марта 2020 г.*, стр. 8.

<sup>93</sup> Там же, стр. 9.

<sup>94</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных по электронной почте 16 ноября 2020 г.



обнародовали критерии (т. н. «Ожидания») для оценки работы государственных объектов, а также объектов, эксплуатируемых частными охранными компаниями.

В США Комиссия по делам женщин-беженцев (WRC) уже более 25 лет осуществляет наблюдение за местами содержания иммигрантов. В основном, комиссия проводит тематический мониторинг, уделяя особое внимание правам и потребностям женщин, детей и семей находящихся под стражей иммигрантов в США, и пытается определить приоритетность участков и объектов, где были выявлены проблемы в работе какого-либо учреждения, либо в результате изменений в политике. Организация обсудила со всеми соответствующими органами возможности проведения мониторинга и, помимо государственных учреждений, объектами мониторинга являются частные охранные компании, обеспечивающие охрану мест заключения. Несмотря на конкретные направления мониторинга, Комиссия по делам женщин-беженцев обычно стремится встречаться со всеми местными организациями и полностью осматривать объекты, посещая как можно больше участков и беседуя с различными сотрудниками с целью оценки условий. Опыт Комиссии свидетельствует о том, что решения о предоставлении доступа к объектам, персоналу и должностным лицам могут приниматься весьма непоследовательно и произвольно, а добиться соблюдения конфиденциальности при беседах с задержанными лицами, особенно с детьми, зачастую бывает непросто. Существует несколько механизмов, которые официально позволяют осуществлять мониторинг в США, но в большинстве случаев иммиграционные власти обладают дискреционными полномочиями решать, какой именно уровень доступа будет предоставлен. Тем не менее, мониторинг является важной частью миссии Комиссии по делам женщин-беженцев и приоритетным направлением деятельности этой организации, которое способствует ее правозащитной и другой программной деятельности<sup>95</sup>.

## **5.2. Сотрудничество между государственными ведомствами и другими организациями**

Осуществление государствами-участниками своих прав по поддержанию национальной безопасности и контролю за линиями границ и перемещением через границу включает в себя принятие различных мер и требует постоянного сотрудничества между специализированными ведомствами и четкого определения функций и обязанностей. К таким ведомствам относятся полиция, иммиграционная служба и служба по предоставлению убежища, таможенная служба, учреждения здравоохранения, органы по борьбе с контрабандой и торговлей людьми и другие профессиональные ведомства. Ведомства, осуществляющие работу на границе, уже полагаются на опыт неправительственных организаций-партнеров в плане проверки, выявления и обслуживания лиц, которым может потребоваться специализированная помощь в пунктах въезда, а также в других ситуациях, касающихся пограничной безопасности и контроля.

---

<sup>95</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 16 ноября 2020 г.

**В контексте деятельности пограничной полиции, к такой специализированной помощи относятся:**

- неотложная медицинская помощь;
- первая медицинская помощь;
- выявление и особый уход за беременными женщинами;
- забота о пожилых людях;
- предоставление доступа к воде и пище и их обеспечение;
- организация процессов и объектов с учетом гендерных аспектов;
- меры, учитывающие интересы ребенка;
- забота о лицах, потенциально являющимися жертвами пыток;
- меры и инфраструктура для людей с ограниченными возможностями;
- доступ к консульским услугам по запросу.

Специализированная помощь часто предоставляется неправительственными организациями и другими партнерами, не входящих в состав ведомств пограничного контроля.

Источник: Frontex, *Fundamental rights training for border guards* («Курс обучения для пограничников по основным правам»), 2013 г.

Для оказания различных видов специализированной помощи отдельным лицам власти прибегают к услугам международных гуманитарных организаций, а также их местных партнеров. УВКБ ООН, МОМ или МККК часто участвуют в мониторинге перемещений через границу вдоль маршрутов миграции и подробно фиксируют информацию о характеристиках и нуждах международных мигрантов. Мандат УВКБ ООН по осуществлению мониторинга распространяется на оценку доступа к процедурам предоставления убежища для лиц, ищущих защиту в стране.

### ***Совместные миссии по наблюдению за деятельностью на границе под руководством УВКБ***

В нескольких странах Центральной и Восточной Европы, Балкан и Кавказа УВКБ ООН занимается координацией совместных миссий по наблюдению за границами в целевых пунктах пересечения границ, по обе стороны которых присутствуют сотрудники операций УВКБ ООН. Эти миссии доказали свою эффективность, помогая лучше ознакомиться с применяемой практикой, а также с проблемами, возникающими в конкретном местном контексте.

Сотрудники отделений УВКБ ООН встречаются на заранее выбранном пункте пересечения границы, предварительно должным образом проинформировав власти по обе стороны границы. Они проводят консультации с пограничниками обоих государств с целью получить представление обеих сторон об их работе и проблемах. Они также интересуются тем, как осуществляется коммуникация между соседними КПП, включая наличие и использование прямой линии связи между ведомствами, а также методы действий в случаях, когда людям отказывают во въезде или они «застревают» между двумя пунктами пересечения границы, не имея возможности ни въехать в одно из государств, ни вернуться в другое.

Совместное участие в мониторинге сотрудников иммиграционной службы и пограничников из соседствующих государств обеспечивает неформальный обмен мнениями и закладывает основу для улучшения коммуникации на местах в будущем. Опыт показывает, что такая совместная практика потенциально укрепляет доверие между официальными ведомствами и УВКБ ООН, демонстрируя последовательность и прозрачность подходов и методов коммуникации ведомств по обе стороны границы.

Иногда по согласованию с властями к осуществлению миссий привлекаются и исполнительные партнеры, которые участвуют в обсуждении условий оказания своевременной и эффективной помощи лицам, оказавшимся в уязвимой ситуации на КПП и / или нуждающихся в помощи для обращения в соответствующие органы по предоставлению убежища. В некоторых случаях параллельно с совместными миссиями по наблюдению за границами сопровождалась отдельными короткими семинарами, а участие в них служащих пограничных служб позволяло получить более полное представление о специфике местной работы, проблемах и соответствующих методах их решения<sup>96</sup>.

В случае привлечения международных организаций обычной практикой является подписание меморандумов о взаимопонимании и рабочих соглашений, определяющих параметры их присутствия и деятельности на границах. Международные организации часто привлекают местные организации в качестве партнеров для осуществления такой деятельности, выступая в качестве связующего звена между этими партнерами и государственными органами. В частности, УВКБ ООН стремится посредством трехсторонних соглашений расширить возможности местных НПО для участия в мониторинге на границе, получения доступа и приобретения соответствующего опыта<sup>97</sup>. В других случаях государства разрабатывают национальные схемы сотрудничества с независимыми надзорными органами и наблюдателями из числа гражданского общества, опираясь на требования закона или условия рабочих соглашений, и напрямую привлекают их в качестве независимых наблюдателей. Ниже представлены примеры существующих схем такого сотрудничества.

Увеличение объемов миграции через границу и количества запросов о предоставлении убежища, поданных на границе, начиная с 2016 года, привело к принятию

<sup>96</sup> Источники информации – видеоинтервью и переписка по электронной почте с Отделением связи УВКБ ООН с ОБСЕ, 21 и 30 апреля 2021 года.

<sup>97</sup> См. сноску 40 выше.

скоординированных мер в **Албании**. В то время как албанские власти предприняли действия по увеличению количества помещений для приема искателей убежища, УВКБ ООН увеличило свое присутствие и усилило мониторинг в приграничных районах, осуществляя три основных вида деятельности: 1) оказание материальной помощи людям, задержанным на границе; 2) поддержание связи с представителями пограничной и миграционной полиции для обеспечения каждому задержанному доступа к гарантированным законом процедурам проверки и для предотвращения неформального возвращения задержанных лиц через границу; и 3) выявление и переадресация лиц с особыми потребностями для предоставления им дальнейшей помощи. УВКБ ООН также наладило официальное сотрудничество с аппаратом народного защитника – институтом омбудсмана Албании, который теперь направляет своих наблюдателей в приграничные районы<sup>98</sup>. Выступая в качестве посредника между национальными организациями и ведомствами, УВКБ ООН также поддержало участие в мониторинге «Каритас Албания», организации, в первую очередь предоставляющей гуманитарную помощь. Это сотрудничество позволило «Каритас Албания» сосредоточить внимание на «укреплении потенциала властей и других местных организаций по защите прав беженцев и обеспечению надлежащего рассмотрения дел»<sup>99</sup>.

Общество Красного Креста **Канады** занимается мониторингом мест содержания под стражей для иммигрантов с 1999 года, в рамках периодически возобновляемых соглашений о сотрудничестве. Совсем недавно канадский Красный Крест осуществил собственную Программу мониторинга задержаний иммигрантов, основанную на Соглашении, заключенном на 2017-2019 гг. с Управлением пограничной службы Канады<sup>100</sup>. Это соглашение позволяет Красному Кресту контролировать: 1) материальные условия содержания под стражей; 2) методы обращения с задержанными; 3) правовые гарантии; и 4) предоставление задержанным возможности поддерживать контакт со своими семьями<sup>101</sup>. В течение первого года реализации этой программы Красный Крест совершил пятнадцать поездок в места содержания иммигрантов под стражей. Со своей стороны, Управление пограничной службы Канады приняло меры для повышения прозрачности своей работы, публикуя на своем веб-сайте как отчеты о мониторинге, так и свои ответы на выводы и рекомендации.

Государственная пограничная служба **Латвии** отвечает за выявление мигрантов и искателей убежища, включая прием заявлений о предоставлении убежища, а также за осуществление возвращения мигрантов через границу. Государственная пограничная служба сотрудничает с различными организациями в целях мониторинга различных процедур, связанных с миграцией. По закону Служба сотрудничает с аппаратом омбудсмана, который контролирует процедуры возвращения в соответствии с положениями Директивы ЕС о возвращении, отраженными в национальном законодательстве. Аппарат омбудсмана имеет широкий доступ к процедурам и

---

<sup>98</sup> См. [UNHCR South Eastern Europe/Albania](#), без указания даты.

<sup>99</sup> См. [Caritas at the border: Caritas Albania's work with migrants](#), 15 октября 2019 г.

<sup>100</sup> См. [CBSA: National Immigration Detention Framework](#), без указания даты.

<sup>101</sup> См. [Canadian Red Cross Society: Immigration Detention Monitoring Program Annual Monitoring Activity Report](#), сентябрь 2017 – март 2018.

документации, связанным с возвращением, и вправе принимать решения о том, какие дела о высылке (и их этапы) отслеживать, какие объекты посещать и какие операции по возвращению мигрантов контролировать. В соответствии с латвийскими процедурами предоставления убежища, основой для мониторинга является меморандум о взаимопонимании от 2010 года между Государственной пограничной службой и Региональным офисом УВКБ ООН для стран Балтии и Северной Европы, регулирующий сотрудничество для обеспечения ищущим убежища доступа на территорию Латвийской Республики и процедуры предоставления убежища в стране. На практике мониторинг осуществляется Латвийским центром по правам человека – неправительственной организацией, являющейся партнером УВКБ ООН, которой разрешено посещать пункты пересечения границы и центр размещения задержанных иностранных граждан при Государственной пограничной службе. И эта НПО, и аппарат омбудсмена обязаны направлять отчеты о полученных результатах своей работы и своих заключениях в Государственную пограничную службу и в Министерство внутренних дел, соответственно. Государственная пограничная служба считает хорошей практикой немедленное информирование со стороны наблюдателей о полученных ими результатах<sup>102</sup>.

В **Молдове** аппарат Народного адвоката отметил преимущества многопрофильных групп мониторинга, состоящих из представителей органов государственной власти (Генеральной инспекции пограничной полиции и Управления по вопросам миграции и убежища), а также неправительственных партнеров (аппарат Народного адвоката и НПО) как способ ускорить выполнение рекомендаций мониторинга<sup>103</sup>. Молдавская неправительственная организация «Правовой центр адвокатов» входит в состав этих многопрофильных групп с 2009 года, на основании меморандума, подписанного с пограничной полицией. «Правовой центр» контролирует как пункты пересечения границы, так и изоляторы временного содержания, находящиеся в ведении пограничной полиции, а также процедуры переадресации ищущих убежища из пограничной полиции в органы по предоставлению убежища<sup>104</sup>. Результаты мониторинга и изучения отдельных вопросов, осуществленных в ходе этого формализованного сотрудничества, публикуются организациями также совместно<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> Информация получена из переписки по электронной почте, состоявшаяся 24 ноября 2020 г.

<sup>103</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 24 октября 2020 г.

<sup>104</sup> Информация получена из переписки по электронной почте, состоявшаяся 28 января 2021 г.

<sup>105</sup> Например, см. [People's Advocate and Law Centre of Advocates: Upholding the rights of foreign citizens in state custody](#), 2019 г.

### **Передовая практика: модель «Омбудсмен плюс» в Словении**

В Словении омбудсмен по правам человека наделен широкими полномочиями по инспектированию органов и процедур, связанных с иммиграцией и предоставлением убежища, как в качестве НПО, так и в рамках своего общего мандата. Мониторинг со стороны аппарата омбудсмана включает визиты в полицейские участки, центр содержания мигрантов в Постойне и центр приема беженцев в Любляне, включая вспомогательные объекты. Эти визиты обычно проходят без предварительного уведомления и включают осмотр помещений, беседы с содержащимися в центрах лицами, изучение документации, обмен отчетами о расследовании с властями и вынесение рекомендаций по поводу изменений и улучшений<sup>106</sup>.

В рамках мандата НПО в 2019-2020 годах аппарат омбудсмана осуществил более сорока визитов в полицейские участки и центр в Постойне. Сотрудники аппарата также осуществили другие визиты в рамках более широкого мандата НПО по расследованию конкретных жалоб. Эти визиты были сосредоточены на полицейских участках, расположенных недалеко от границы или иным образом связанных с приемом незаконно прибывающих мигрантов.

Модель «Омбудсмен плюс» означает, что группы НПО, на практике осуществляющие мониторинг, комплектуются из сотрудников аппарата омбудсмана, а также из представителей неправительственных организаций. Девять организаций, которые в настоящее время участвуют в мониторинге, были отобраны на основе открытого конкурса на трехлетний срок, который истекает в декабре 2021 года (с возможностью продления на год).

Законодательство Словении обеспечивает эффективное осуществление мониторинга, практическое сотрудничество с властями является удовлетворительным, а легитимность и актуальность деятельности омбудсмана широко признается. С другой стороны, представители аппарата омбудсмана подчеркнули, что ответственные министерства зачастую недостаточно вовлечены в решение системных проблем, выявленных в ходе мониторинга.

В ходе данных консультаций представители аппарата омбудсмана отметили, что участие неправительственных организаций в модели НПО является полезной практикой, поскольку НПО внесли значительный вклад в успешное осуществление мероприятий по мониторингу и стали источником дополнительной информации и опыта. В свою очередь, сотрудничество с НПО предоставило неправительственным организациям возможность посетить места лишения свободы, к которым получить доступ в ином случае было бы сложно.

Одна из НПО, участвующих в этой схеме, «Информационно-правовой центр» (Pravno-informacijski center, PIC), является партнером словенского НПО с 2008 года, а также имеет опыт участия в качестве исполнительного партнера в проекте мониторинга под руководством УВКБ ООН по пограничному контролю, доступу к территориям и процедурам (2008-2016)<sup>107</sup>. Представители Информационно-правового центра охарактеризовали модель «Омбудсмен плюс» как передовой опыт и схему сотрудничества, которая обеспечивает самый оптимальный доступ из всего имеющегося у них на сегодняшний день опыта использования таких механизмов. Представители Центра отметили, что предыдущий меморандум о взаимопонимании ограничивал их способность выявлять злоупотребления властью или нарушения и возможность отслеживать меры реагирования на них<sup>108</sup>, в то время как модель «Омбудсмен плюс» предлагает более эффективный доступ и возможности для того, чтобы добиваться принятия таких мер.

Опять же, в случае Словении, долгосрочная договоренность о проведении мониторинга между словенской полицией и УВКБ ООН была признана полицией как вклад в разработку

<sup>106</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 16 ноября 2020 г.

<sup>107</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 9 ноября 2020 г.

<sup>108</sup> См. сноску 40 выше.

руководящих принципов ее работы и программ обучения. Помимо пограничного контроля, роль полиции в процедуре предоставления убежища заключается в приеме и идентификации лиц, въехавших в страну незаконно. На основании соглашения с УВКБ ООН наблюдатели могут получить доступ к любому полицейскому участку, наблюдать за осуществлением этих процедур и проверять конкретную документацию; они также вправе непосредственно беседовать с людьми, находящимися под стражей в полицейском участке. Представители словенской полиции подчеркнули, что руководство полиции тщательно изучает каждый отчет наблюдателей и отражает их предложения и выводы в своих внутренних процедурах и руководящих принципах. Учебные курсы для сотрудников полиции включают в себя несколько компонентов, связанных с правами человека, навыками и отношением, а также модули по вопросам международной защиты, защиты от дискриминации и учету гендерной проблематики<sup>109</sup>.

***Передовая практика: Кампании по документированию, инициированные гражданским обществом***

«Пограничная сеть за права человека» (BNHR) находится из Эль-Пасо, штат Техас, США. С 2000 года эта организация подготовила более сотни гражданских наблюдателей, которые добровольно собирают информацию о случаях злоупотреблений со стороны правоохранительных органов в отношении как вновь прибывших мигрантов, так и представителей местного населения. Ежегодно проводится месячная кампания по документированию таких случаев, направленная на районы, откуда поступает большое количество жалоб (например, жалоб на произвольные задержания, незаконные обыски в домах, депортацию)<sup>110</sup>. Организация также ежегодно публикует отчеты для общественности, в которых приводятся рекомендации в адрес Таможенно-пограничной службы США (CBP) и других соответствующих ведомств<sup>111</sup>.

С момента запуска кампании по документированию нарушений Пограничная сеть за права человека постепенно сумела изменить отношение сотрудников правоохранительных органов к мигрантам, используя двойную стратегию. Во-первых, организация продолжает привлекать юристов для проведения тренингов для местного населения по схеме «знай свои права», чтобы предоставить местным жителям возможность самим следить за соблюдением прав человека, а также побуждая их строить доверительные отношения с находящимися в уязвимом положении мигрантами в своих общинах и регулярно проводить опросы в своих районах. Во-вторых, она наладила активные каналы связи с местной полицией и руководством Таможенно-пограничной службы, которое признало важность осуществляемой этой организацией деятельности по документированию нарушений, а также привлекла штатских сотрудников для поддержания связи между группой и пострадавшими общинами.

На местном уровне это сотрудничество помогло улучшить процедуры и сократить количество обвинений в адрес Таможенно-пограничной службы. Совместные усилия по лоббированию также подтолкнули членов Конгресса к внесению поддержанных обеими партиями законопроектов, направленных на повышение прозрачности и подотчетности Таможенно-пограничной службы и вовлечения общественности в мониторинг ее деятельности. Лоббирование также побудило Конгресс выступить с предложением о создании независимого органа надзора над деятельностью по охране границ, с целью обеспечить соблюдение надлежащей правовой процедуры и прав человека на участках границы<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Информация получена из интервью по электронной почте, состоявшегося 30 ноября 2020 г.

<sup>110</sup> Источник получена из видеointerview, состоявшегося 11 ноября 2020 г.

<sup>111</sup> Например, см. BNHR, *The State of Human Rights at the US-Mexico Border*, июнь 2019 г.

<sup>112</sup> Например, см. [H.R.3020 – Border Enforcement Accountability, Oversight, and Community Engagement Act of 2017](#), принят 22 июня 2017 г.

### 5.3. Препятствия на пути к эффективному независимому мониторингу

Неправительственные организации, с которыми БДИПЧ консультировалось в рамках этого исследования, озвучили три основные проблемы, которые часто влияют, а иногда и препятствуют осуществлению их деятельности по мониторингу: 1) ограничение доступа к критически важным объектам и информации; 2) дефицит финансирования для покрытия значительных затрат, связанных с мониторингом; а также, в некоторых государствах-участниках 3) враждебная атмосфера и попытки уголовного или административного преследования групп и отдельных лиц, оказывающих помощь мигрантам и беженцам в получении доступа к своим правам.

#### Ограничения доступа

Информация, собранная в ходе консультаций в целях этого исследования, показала, что законное стремление государственных органов обеспечить интересы безопасности на практике часто приводит к таким ограничениям деятельности наблюдателей, которые порой воспринимаются как ненужные, произвольные и несоразмерные. Массовые ограничения на доступ наблюдателей к ключевым объектам противоречат духу сотрудничества и сильно влияют на восприятие прозрачности деятельности и подотчетности пограничной полиции.

Программа по делам беженцев неправительственной организации «Human Constanta» в Бресте, **Беларусь**, задокументировала массовое возвращение больших групп людей из Польши на КПП Брест-Тирасполь, начиная с 2016 года. Организация сосредоточила свое внимание на процедурах въезда и возвращения, а также на предоставлении доступа к процедурам предоставления убежища транзитным мигрантам, желающим подать ходатайство о предоставлении убежища при въезде в Польшу. Поскольку наблюдатели практически не имеют физического доступа к пунктам въезда, а польские НПО систематически сталкиваются с ограничениями на доступ к объектам для наблюдения за процедурами, сбора статистики и выявления тенденций в практике правоохранительных органов, организация использует метод опроса людей после их высылки и возвращения в Беларусь<sup>113</sup>. «Human Constanta» регулярно сотрудничает с польскими НПО в документировании и сообщении о фактах нарушений на границе, а также в совместных выступлениях в защиту изменения практики<sup>114</sup>.

В **Греции** мобильная информационная группа из г. Салоники поделилась информацией о проблемах, с которыми они столкнулись при доступе к критически важным для мониторинга участкам границы. А именно, ввиду милитаризации сухопутной границы между Грецией и Турцией в районе Эврос, доступ к ней для частных лиц, волонтеров, организаций гражданского общества или других внешних наблюдателей, не связанных с

---

<sup>113</sup> Например, см. Human Constanta, [Report on the situation with transit refugees on the Belarusian-Polish border \(January – March 2020\)](#), апрель 2020 г.

<sup>114</sup> Например, см. Ассоциация юридической помощи (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, SIP), [At the border. Report on monitoring of access to the procedure for granting international protection at border crossings in Terespol, Medyka, and Warszawa-Okecie Airport](#), Варшава, 2016 г.; Совместная петиция поддержана белорусскими и польскими НПО: [Polish Border Guard pushes back Chechen asylum seekers](#).



международными организациями, сведен к минимуму. Неправительственная организация «Мобильная информационная группа» регулярно и систематически опрашивает лиц, подвергшихся принудительному возвращению, выявляя методы и тенденции и составляя списки соответствующих полицейских объектов в районе сухопутной границы. По данным этой НПО, пандемия COVID-19 еще больше ограничила проведение мониторинга, поскольку посещения границы стали невозможными. Кроме того, недавно принятые положения национального законодательства ввели обременительные административные требования к организациям гражданского общества, предоставляющим услуги ищущим убежища и беженцам, тем самым существенно ограничив пространство для их деятельности<sup>115</sup>.

**В Северной Македонии** Ассоциация молодых юристов Македонии (MYLA) с 2015 года проводит самостоятельный пограничный мониторинг в лагерях, расположенных на пунктах въезда и выезда на юге и севере страны, через которые проходит большинство мигрантов. Ассоциация выступает за разработку модели мониторинга, основанной на передовой практике в регионе, однако отмечает отсутствие политической воли в качестве основного препятствия на пути к сотрудничеству с Министерством внутренних дел и получению регулярного доступа к критически важным для мониторинга объектам. Таким образом, деятельность Ассоциации в настоящее время осуществляется без согласия властей и не распространяется на сами границы. Однако сотрудники Ассоциации могут отслеживать и иногда предотвращать насильственное и незаконное возвращение мигрантов благодаря своей работе и юридической помощи, которую Ассоциация оказывает в лагерях вдоль границы. Присутствие сотрудников Ассоциации в этих лагерях также позволяет организации отслеживать перемещения мигрантов и выявлять закономерности в ответных действиях со стороны полиции<sup>116</sup>.

### **Дефицит финансирования**

Эффективность и устойчивость деятельности по мониторингу зависят от наличия достаточного объема ресурсов для возмещения реальных затрат, связанных с этой деятельностью, при этом обеспечение этих ресурсов не должно ставить под угрозу независимость мониторинга. В ходе опросов некоторые представители гражданского общества, сумевшие наладить сотрудничество с правоохранительными органами, отметили, что им пришлось ограничить свою работу из-за дефицита финансирования.

Федеральный миграционный центр «Мирия» является независимым учреждением в **Бельгии**, которое по закону имеет доступ к закрытым центрам размещения мигрантов, в то время как неправительственным организациям такой доступ обычно предоставляется на основе договоренностей о сотрудничестве с иммиграционной службой и

---

<sup>115</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 16 ноября 2020 г. См. также: Экспертный совет Совета Европы по законодательству об НПО, [Addendum to the Opinion on the Compatibility with European Standards of Recent and Planned Amendments to the Greek Legislation on NGO Registration](#), 23 ноября 2020 г.

<sup>116</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 30 ноября 2020 г.

руководством соответствующих центров. Однако ресурсы «Мирия» не позволяют этому учреждению регулярно осуществлять проверку таких центров<sup>117</sup>.

В Польше Хельсинкский фонд по правам человека (HFHR) назвал отсутствие финансирования основным препятствием в работе, несмотря на длительные усилия, опыт и участие в мониторинге принудительных возвращений в соответствии с соответствующими стандартами ЕС. В 2014 году организация предложила четырем юристам пройти обязательный курс обучения для представителей НПО, занимающихся мониторингом случаев принудительного возвращения мигрантов. Этот курс был проведен Штабом польской пограничной службы и включал в себя информацию о процедуре и принципах организации операций по принудительному возвращению, включая меры безопасности во время проведения таких операций. Прохождение курса представителями неправительственных организаций являлось предварительным условием для проведения ими мониторинга за случаями принудительного возвращения (с ограничениями на доступ к документации). Польская пограничная служба и НПО также совместно разработали политику и процедуры, используемые в ходе мониторинга.

Однако на практике регулярному и устойчивому мониторингу препятствует отсутствие финансирования для покрытия расходов наблюдателей: в рамках существующих договоренностей транспортные расходы на перемещение представителей НПО от границы до аэропорта или морского порта той страны, в которую осуществляется принудительное возвращение, покрываются из государственного бюджета только в том случае, если судном или зафрахтованным самолетом осуществляется возвращение не менее пяти человек. В других случаях НПО приходится самим покрывать расходы, связанные с участием своего представителя в операции по возвращению (т. е. оплачивать авиабилеты и другие дорожные расходы). Из-за нехватки финансирования в большинстве случаев наблюдатели не могут наблюдать за рейсами, осуществляющими возвращение, и ограничиваются мониторингом только до момента отлета<sup>118</sup>. В 2019 году был проведен мониторинг четырех случаев принудительного возвращения, а с января по ноябрь 2020 года – только двух<sup>119</sup>.

Польская пограничная служба отвечает за координацию всей деятельности по мониторингу на оперативном уровне в масштабах страны, однако это не распространяется на финансирование. В декабре 2020 года Пограничная служба сообщила о проведении межведомственных консультаций по вопросу о назначении независимого органа, ответственного за мониторинг пограничных процедур, но не обнародовала информацию о механизмах финансирования<sup>120</sup>.

## **Угрозы уголовного преследования за общественные инициативы**

---

<sup>117</sup> Информация получена из электронной переписки, состоявшейся 10 и 17 ноября 2020 г. Другим существенным пробелом в сфере независимого мониторинга является отсутствие полного доступа ко всем этапам процедуры возвращения, в частности, процедурам ареста и содержания под стражей на полицейском участке.

<sup>118</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 8 ноября 2020 г.

<sup>119</sup> Информация получена из интервью по электронной почте с представителем пограничной полиции, состоявшегося 1 декабря 2020 г.

<sup>120</sup> Там же.

В последние годы отдельные волонтеры и неправительственные организации сообщали о попытках помешать им в осуществлении законной деятельности по оказанию помощи мигрантам на границах и внутри страны. Угрозы уголовного и административного преследования имеют место вдоль основных миграционных маршрутов через Средиземном море, где экипажи спасательных кораблей неправительственных организаций столкнулись с ограничениями и репрессиями, а также вдоль сухопутных границ. Профессиональные наблюдатели, такие как Экспертный совет Совета Европы по законодательству об НПО, признают, что ограничение пространства для деятельности гражданского общества особенно коснулось организаций, оказывающих поддержку беженцам и мигрантам<sup>121</sup>. Организации, бравшие на себя функции мониторинга, в некоторых случаях также сталкивались с негативной реакцией, и ряд организаций упоминали о подобных случаях во время консультаций в целях данного исследования.

«Сеть мониторинга пограничного насилия» (BVMN) **Хорватии** отметила угрозу уголовного преследования, с которой постоянно сталкивается ее местная партнерская организация «Ты сириец» («Are You Syrious») из-за участия в представлении свидетельских показаний мигрантов, заявивших о жестоком обращении со стороны полиции. По информации Сети, против ее партнерской организации проводится публичная клеветническая кампания, а ее сотрудники и уже давно сотрудничающие с ней добровольцы столкнулись с уголовным преследованием, что привело к финансовым трудностям и поставило под угрозу их благополучие.

Другая хорватская НПО, «Центр исследований проблем мира», не принимала участия в официальной деятельности по мониторингу на границе из-за отсутствия мандата и финансовых ограничений. Однако эта правозащитная организация изучает нарушения прав на хорватских границах и регулярно сообщает о случаях насильственного возвращения, предположительно осуществляемых хорватскими пограничными властями. Во время пандемии COVID-19 организация зафиксировала значительное увеличение числа принудительных возвращений, а также рост числа случаев судебного преследования лиц, оказывающих помощь мигрантам по гуманитарным соображениям, несмотря на отсутствие конкретного законодательства, запрещающего оказывать такую поддержку. Эта практика оказала негативное влияние на людей во многих важных аспектах<sup>122</sup>.

В **Сербии** участие неправительственных организаций в проведении мониторинга на границе официально не предусмотрено, и сотрудничество между государством и НПО полностью зависит от доброй воли властей ввиду отсутствия в законодательстве каких-либо положений, гарантирующих участие гражданского общества в этой сфере<sup>123</sup>. Тем не

---

<sup>121</sup> См.: Экспертный совет по законодательству об НПО Конференции МНПО, тематическое исследование, подготовленное д-ром Карлой Ферстман, «Использование уголовного права для ограничения работы НПО, поддерживающих беженцев и других мигрантов в государствах-членах Совета Европы» («Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States», Thematic Study prepared by Dr Carla Ferstman, CONF/EXP(2019)1), 2019 г.

<sup>122</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 12 ноября 2020 г.

<sup>123</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных Центром развития социальной политики «Klikaktiv» 5 ноября 2020 г.

менее, полицейские власти время от времени допускали присутствие независимых наблюдателей, в основном, иностранцев, для сбора свидетельских показаний и информации о жестоком обращении на западной границе с Хорватией и на северной границе с Венгрией. Однако в последнее время поступают сообщения о участившихся угрозах и административном преследовании таких независимых наблюдателей под предлогом нарушения требований о регистрации и проживании, что вызывает обеспокоенность у неправительственных организаций<sup>124</sup>. По сообщениям, в 2020 году восемь иностранных граждан, которые собрали свидетельские показания и представили важные доказательства злоупотреблений со стороны пограничной полиции соседних стран в отношении мигрантов, были высланы сербскими властями из страны<sup>125</sup>.

В Швейцарии «АСАТ Suisse» проводит косвенный мониторинг случаев выдворения мигрантов Государственным секретариатом по вопросам миграции и в отдельных случаях предоставляет защиту и проводит переговоры с органами власти. Однако вступление в силу нового закона о предоставлении убежища в 2019 году создало проблемы в работе этой организации, поскольку закон предусматривал ускоренные процедуры для большого числа искателей убежища, что лишило АСАТ возможности осуществлять эффективный мониторинг и оказывать поддержку отдельным лицам. Однако АСАТ вместе с другими организациями оспаривала решения властей в тех случаях, когда в ходе ускоренной процедуры не было принято необходимых мер, не были должным образом рассмотрены заявления искателей убежища или не были приняты во внимание их потребности в медицинской или иной специализированной помощи. После обжалования в суды более высокой инстанции власти были вынуждены пересмотреть ряд решений. Таким образом, организации удалось несколько сгладить последствия фактического ограничения прав мигрантов в ходе ускоренной процедуры, однако она столкнулась с угрозой уголовного преследования за свое вмешательство. Согласно швейцарскому законодательству, любое лицо, оказывающее помощь нелегальным мигрантам, в том числе искателям убежища, находящихся в стране незаконно, может быть подвергнуто уголовному преследованию и тюремному заключению, даже если эта помощь нуждающемуся лицу была исключительно гуманитарной. Несмотря на критику как так называемого «*délit de solidarité*» («преступления из солидарности») на международном уровне, в марте 2020 года инициатива об отмене уголовной ответственности за предоставление такой гуманитарной помощи была отклонена парламентом<sup>126</sup>.

#### 5.4. Подведение итогов

В ходе консультаций, проведенных в рамках данного исследования, удалось собрать информацию о имеющемся у наблюдателей опыте в ряде ключевых вопросов. Важной предпосылкой успешного независимого мониторинга является **наличие формальных взаимоотношений между правоохранительными органами и наблюдателями**. В

---

<sup>124</sup> См. [Border Violence Monitoring Network: Shrinking Spaces: Report on Criminalisation of Solidarity in the Western Balkans](#), 5 ноября 2020 г.

<sup>125</sup> См. [Radio Free Europe: Activist helping migrants in Sid arrested](#), 12 декабря 2020 г.

<sup>126</sup> Информация получена из ответов на вопросник, предоставленных 13 ноября 2020 г.

большинстве случаев, упомянутых в ходе консультаций, организации планировали и реализовывали деятельность по мониторингу в рамках стандартизированных процедур, либо установленных законодательством о функционировании институтов омбудсмена, механизма НПМ или инспекций, либо предусмотренных письменными соглашениями, меморандумами о взаимопонимании и договорами на оказание услуг, определяющими параметры сотрудничества в отдельных случаях. В некоторых случаях, о которых, например, сообщили организации из США, мониторинг первоначально был инициирован самими организациями, но со временем правоохранные органы формализовали его и признали эффективным. В тех случаях, когда мониторинг формально не был санкционирован, наблюдатели сталкивались с непомерными препятствиями при выполнении всего спектра необходимых действий, не получали доступа к объектам и процедурам, критически важным для мониторинга, и сталкивались с дополнительным давлением, а в некоторых случаях и с откровенной враждебностью со стороны государственных ведомств. Респонденты отметили значительные трудности, вызванные отсутствием сотрудничества.

Что касается областей мониторинга на границе или в отношении задержания и принудительного возвращения мигрантов, респонденты сообщили о **различных методологических подходах, направленных на выявление и документирование случаев взаимодействия между пограничной полицией и мигрантами**. Если это позволяли ресурсы и договоренности, к мониторингу привлекались группы наблюдателей с различным профессиональным опытом для оценки материальных условий, действий правоохранительных органов и последствий этих действий для лиц, в отношении которых направлены действия пограничных или иммиграционных служб. Адаптируя свой подход к реально растущим и смешанным миграционным потокам, многие группы по проведению мониторинга уделяли особое внимание соблюдению административных и юридических аспектов предварительных проверок, идентификации и перенаправления в рамках процедур предоставления убежища на границе. Мониторинг случаев возвращения мигрантов через границу, в том числе неофициального, такого как принудительное возвращение и коллективная высылка, был сопряжен с дополнительными проблемами, поскольку наблюдатели зачастую не могли получить доступ к КПП на границах, и для доказательства обвинений в подавляющем большинстве случаев им приходилось прибегать к показаниям пострадавших и к информации от третьих лиц.

**Доступ, предоставляемый наблюдателям в целях мониторинга деятельности пограничной полиции, варьируется в странах региона.** Наблюдатели, работающие в рамках мандата НПМ, не сообщали о значительных ограничениях доступа и могли посещать места задержания и содержания под стражей, часто в течение длительного периода времени, для проведения полномасштабной инспекции и опроса всех заинтересованных сторон. С другой стороны, консультации показали, что правоохранные органы по-прежнему не желают разрешать наблюдателям в штатском осуществлять мониторинг операций и участков границы. Опыт НПМ в некоторых государствах-участниках, где превентивный механизм осуществляет свой

мандат совместно с неправительственными организациями, показал, что профессионально организованный мониторинг может изменить такое отношение. Обнадёживает полученная от некоторых респондентов информация об усилиях ведомств, направленных на улучшение сотрудничества и налаживание доверительных отношений с местным населением и общинами мигрантов.

Неправительственные организации и институты омбудсмена, принявшие участие в консультациях в рамках этого исследования, назвали **составление периодических и тематических отчетов основным результатов мониторинга**. Обычной практикой во всем регионе является обнародование таких отчетов в целях информирования и превенции. Некоторые из сотрудничающих государственных ведомств согласились публиковать отчеты на собственных веб-сайтах, сопровождая их своими ответами на сделанные в ходе мониторинга выводы и рекомендации. Такая публикация отчетов признает легитимность мониторинга, а также повышает прозрачность и подотчетность деятельности соответствующих ведомств, включая поведение персонала.

## **6. Рекомендации**

С учетом международных соглашений в области прав человека, а также на основе результатов консультаций, проведенных с рядом заинтересованных сторон из региона ОБСЕ, были разработаны приведенные ниже рекомендации в адрес государств-участников ОБСЕ и негосударственных организаций, которые охватывают основные элементы, необходимые для разработки и эффективного осуществления схемы независимого мониторинга деятельности пограничной полиции.

### **6.1. Обеспечение политической поддержки мониторинга и защиты прав человека на границах**

Государства-участники должны оказывать политическую поддержку инициативам по созданию и осуществлению независимого мониторинга деятельности пограничной полиции на национальном уровне. Неправительственные субъекты, включая НПЗУ, аппараты омбудсмана и гражданское общество, нуждаются в политической поддержке, которая обеспечит их участие в таких национальных механизмах, и должны добиваться оказания такой поддержки.

В частности, государствам-участникам следует предпринять следующие шаги:

- Признать, что деятельность пограничной полиции несет в себе значительный риск нарушений прав человека мигрантов, которые находятся в уязвимом положении, и что ни один правоохранительный орган не застрахован от потенциальных случаев злоупотребления властью, превышения силы или системных недостатков;
- Обязаться выполнять международные обязательства и обязательства в рамках ОБСЕ при выполнении всех операций на границе и повышать осведомленность соответствующих ведомств и персонала о стандартах выполнения таких операций;
- Признать, что мониторинг соблюдения прав человека на границах является обоснованной деятельностью по документированию возникновения случаев нарушений и недостатков и позволяет исправить ситуацию путем наблюдения за фактическими обстоятельствами и предоставления практических рекомендаций;
- Обеспечивать четкие механизмы для поощрения и реализации прав лиц, пострадавших от нарушений, в том числе с помощью доступных средств добиваться правовой защиты от неправомочных действий государств-участников в ходе выполнения пограничных процедур;
- Принять позитивные меры, обозначив и обеспечив возможности для диалога и формализации сотрудничества между правоохранительными органами и организациями, занимающимися мониторингом соблюдения прав человека.

## **6.2. Обеспечение благоприятных условий для проведения мониторинга**

Учитывая препятствия, с которыми сталкиваются организации и отдельные наблюдатели в процессе мониторинга соблюдения прав человека, государствам-участникам в консультации с негосударственными субъектами следует:

- Предпринимать активные шаги по созданию механизмов мониторинга на границах и вовлекать заинтересованные стороны гражданского общества в их создание. Если механизмы мониторинга уже существуют, государствам-участникам следует периодически пересматривать их, чтобы гарантировать их эффективность;
- Гарантировать, что законы и политика не будут предусматривать уголовного преследования и препятствовать законной деятельности неправительственных организаций и отдельных лиц, занимающихся мониторингом и защитой прав мигрантов, а правозащитники не будут подвергаться уголовному преследованию за «пособничество» за осуществление такой деятельности;
- Выделять адекватные ресурсы для наращивания национального потенциала по проведению мониторинга и для покрытия сопутствующих расходов, с сохранением функциональной независимости наблюдателей из числа неправительственных организаций;
- Использовать опыт и ресурсы ОБСЕ и других международных организаций, а также наблюдательных органов, чтобы обеспечить подготовку сотрудников правоохранительных органов по вопросам прав человека, включая ознакомление с конкретными стандартами, связанными с миграцией и предоставлением убежища.

## **6.3. Обеспечение финансовой независимости и эффективности работы наблюдателей**

Государства-участники и негосударственные субъекты, участвующие в разработке, содействии и осуществлении мониторинга деятельности пограничной полиции, должны:

- Проводить мониторинг всех приграничных операций, в том числе удаленного и беспилотного наблюдения над приграничной территорией и охраны границ;
- Предоставить наблюдателям за соблюдением прав человека доступ к объектам, критически важным для мониторинга, и к информации, имеющей отношение к их работе, без предъявления чрезмерных административных требований и необоснованного засекречивания сведений как относящихся к государственной безопасности;
- Стремиться включить в рамки мониторинга возможность наедине и конфиденциально беседовать с лицами, пострадавшими от действий пограничной полиции, исключительно с их осознанного согласия, не подвергаясь угрозе наказания и ущемления их прав;



- Сотрудничать с друг другом, чтобы наблюдатели могли накапливать опыт и получать доступ к конкретным экспертным знаниям, актуальным для работы на границе, включая опыт, необходимый для мониторинга соблюдения прав человека людей, находящихся в уязвимом положении, с учетом возрастных, гендерных и иных различий между ними, а также уважать их потребности в медицинской и другой специальной помощи;
- Разработать и внедрить процедуры подачи и рассмотрения жалоб и возмещения ущерба, которые обеспечат мигрантам эффективный доступ к правосудию и возмещению ущерба в случаях нарушений их прав человека, выявленных и задокументированных в ходе мониторинга деятельности пограничной полиции;
- Согласовать четкие схемы своевременного принятия последующих мер реагирования на отчеты и рекомендации, вынесенные наблюдателями, не забывая о первоочередном обязательстве соблюдать права лиц, на которых направлена деятельность правоохранительных органов;
- Устранить ненужные ограничения, препятствующие сотрудничеству в области мониторинга, помимо мер безопасности, действительно необходимых в конкретных ситуациях на границе.

#### **6.4. Содействие сотрудничеству и наращиванию потенциала для мониторинга деятельности пограничной полиции на международном уровне**

Государства-участники, международные организации, международные наблюдательные органы, национальные институты и неправительственные организации, участвующие в мониторинге, должны поддерживать обмен передовым опытом и знаниями в регионе ОБСЕ.

Государства-участники, международные организации и национальные негосударственные организации должны:

- Выделять ресурсы для суммирования национального опыта и знаний, приобретенных в результате разработки и осуществления мониторинга, и активно делиться этим опытом и знаниями на соответствующих форумах, включая форумы ОБСЕ;
- Поддерживать взаимное сотрудничество между участниками мониторинга на национальном уровне с целью использования приобретенного опыта мониторинга для планирования программ развития потенциала правоохранительных и других компетентных органов, а также организаций гражданского общества;

- Изыскивать возможности для трансграничного, регионального и международного сотрудничества в целях разработки и применения надежных и эффективно функционирующих моделей сотрудничества в области мониторинга;
- Предоставлять возможности финансирования и развития потенциала заинтересованных сторонам во всем регионе ОБСЕ с целью повышения осведомленности о принципах и рекомендациях в отношении мониторинга соблюдения прав человека на границах, а также об обеспечении безопасности лиц, выполняющих такую деятельность.

## 7. Заключение

В контексте нелегальной миграции пограничный контроль представляет собой специализированную область правоохранительной деятельности, которая чаще всего осуществляется в отдаленных районах, вне поля зрения общественности, однако методы ее осуществления имеют последствия для общества в целом. Соблюдение законов и политики, связанных с охраной границ, иммиграцией и предоставлением убежища, нельзя обеспечивать за счет обязательств, гарантирующих основные права человека для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государства, на которых направлена деятельность пограничной полиции.

В регионе ОБСЕ существуют различные миграционные тенденции, в том числе нерегулярные перемещения мигрантов через границы. Эти различия отражаются в разнице в частоте поступления заявлений о нарушениях в контексте охраны границы. Ни один правоохранительный орган по своей сути не застрахован от потенциальных случаев злоупотребления властью или от потенциальных системных недостатков, таких как стойкие предрассудки, укоренившаяся терпимость к применению силы или культура безнаказанности.

Вспышка пандемии COVID-19 в начале 2020 года усилила обеспокоенность по поводу положения мигрантов ввиду закрытия многих границ и увеличения числа задержаний и сообщений о насильственном возвращении нелегальных мигрантов.

Защита прав на жизнь, свободу и безопасность, права на свободу от дискриминации и от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения и наказания должна быть гарантирована человеку постоянно, независимо от национальности, правового статуса или возможности требовать соблюдения этих прав.

Государства-участники обязаны принимать активные меры для обеспечения защиты этих прав путем предоставления ряда процедурных и практических гарантий. Сотрудничество с независимыми наблюдателями в осуществлении мониторинга за соблюдением прав человека на границах является тем практическим шагом, который государства-участники могут предпринять для повышения прозрачности и подотчетности деятельности правоохранительных органов.

Чтобы обеспечить эффективность и устойчивость сотрудничества в вопросах мониторинга, государствам-участникам следует работать над устранением обоснованных опасений в отношении политических и законодательных барьеров, которые препятствуют гражданскому обществу в осуществлении мониторинга, независимого и свободного от запретительных ограничений, таких как законодательные препятствия, несанкционированные меры по обеспечению общественного порядка и безопасности или чрезмерные административные требования. Ситуации, в которых правозащитники в результате своей работы подвергаются уголовному преследованию, угрозам и запугиванию или становятся жертвами клеветнических кампаний, требуют

принятия незамедлительных мер по созданию благоприятных и безопасных условий для их работы, а также обеспечения механизмов компенсации и правовой защиты.

Данный анализ международного права в области прав человека и консультации с сотрудниками пограничных служб и наблюдателями из числа гражданского общества во всем регионе ОБСЕ позволяют сделать вывод о том, что существующее законодательство и практические рекомендации, разработанные авторитетными международными организациями, обеспечивают надежную информационную основу для разработки методологически надежных и функционально независимых механизмов мониторинга деятельности пограничной полиции. Анализ также позволил сделать заключение о том, что независимые национальные институты, такие как аппараты омбудсмана и национальные правозащитные институты, а также неправительственные организации, зачастую уже обладают соответствующими знаниями, инструментами и опытом, которые позволяют им проводить мониторинг на критически важных участках границ. В качестве основных препятствий для расширения объемов такого мониторинга были отмечены отсутствие политической поддержки и благоприятных условий.

Регулярный, систематический и независимый мониторинг требует получения необходимых разрешений и обеспечения адекватных ресурсов. Наблюдателям необходимо предоставить разрешения и полномочия на доступ ко всем районам работы пограничной полиции, а также к соответствующей несекретной информации. Они должны иметь возможность беседовать с сотрудниками правоохранительных органов, а также с людьми, в отношении которых направлена работа полиции. У наблюдателей также должна быть возможность осуществлять непосредственное наблюдение в духе сотрудничества, без необоснованных ограничений или угроз преследования в их адрес или в адрес организации, которую они представляют. Необходимо обеспечить ресурсы, которые гарантируют устойчивость такого сотрудничества и участие в нем неправительственных организаций и экспертов, располагающих ограниченными финансовыми средствами.

Государства имеют возможность содействовать развитию соглашений о сотрудничестве между правоохранительными органами и независимыми организациями по проведению мониторинга, а также предоставлять политическую поддержку и ресурсы для обеспечения таких основ сотрудничества, которые позволят действительно независимо проводить мониторинг и обеспечат его значимость. Объем мониторинга не должен быть ограничен, а его результаты должны иметь вес. Необходимо обеспечить возможность задействовать формальные процедуры подотчетности, включая доступ к средствам правовой защиты и выплаты компенсаций потерпевшим, а также пересмотреть политику и практику, вызывающие особую озабоченность в плане потенциальных нарушений прав человека.

## **Приложение I – Стандарты эффективного и независимого мониторинга и рекомендации, полученные в результате мониторинга мест содержания под стражей**

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека составило рекомендации в адрес национальных превентивных механизмов и государств в отношении ключевых критериев, которые необходимо соблюдать для обеспечения эффективного функционирования органов по предупреждению пыток<sup>127</sup>. Учреждения и неправительственные организации, стремящиеся создать механизмы мониторинга деятельности пограничной полиции, должны придерживаться аналогичных критериев, чтобы гарантировать свою функциональную независимость и заручиться полномочиями.

### ***Основные критерии, выполнение которых позволит обеспечить эффективность мониторинга***

- Независимость (мандат, функционирование, финансирование);
- Компетентные и независимые члены
- Регулярная оценка эффективности стратегии
- Выполнение основных функций.

### ***Контрольный перечень: минимальные полномочия***

- Право беспрепятственно выбирать места лишения свободы, которые НПМ желают посетить;
- Право регулярно рассматривать вопрос об обращении с лишенными свободы лицами в этих местах;
- Право выбирать сроки таких посещений и решать вопрос о том, будут ли они объявленными или необъявленными;
- Право выбирать лиц, с которыми они желают побеседовать;
- Право доступа к любой информации, в том числе персональной и ограниченного пользования, а также доступа в помещения и к лицам, необходимым для осуществления своего мандата;
- Право представлять рекомендации соответствующим органам власти и другим субъектам;
- Право представлять предложения и замечания, касающиеся действующего законодательства или законопроектов [...].

Источник: УВКПЧ, Предупреждение пыток, Роль национальных превентивных механизмов, Практическое руководство, 2018 г.

УВКБ ООН также разработало специальное руководство по мониторингу условий задержания, определив в нем основные области мониторинга, необходимые для проведения оценки.

***В ходе мониторинга необходимо оценивать следующее:***

<sup>127</sup> УВКПЧ, «Предупреждение пыток: роль национальных превентивных механизмов», Практическое руководство, 2018 г.

- правовые и административные требования к задержанию, доступ задержанных к процедурам пересмотра решения о содержании под стражей, к судам, адвокатам и / или альтернативам задержанию;
- доступ задержанных к процедурам предоставления убежища и иммиграции в местах содержания под стражей;
- доступ задержанных к УВКБ ООН и другим международным или неправительственным организациям, или к консульской помощи, если таковая требуется;
- практические меры, введенные и применяемые с целью защиты задержанного (гарантия права на жизнь, а также физическую и психологическую неприкосновенность);
- условия проживания в местах содержания под стражей (обеспечение достойного и гуманного обращения);
- режим содержания (занятия, контакт с внешним миром);
- доступ к медицинскому обслуживанию и другим специальным услугам (с учетом особых потребностей лиц, находящихся в уязвимом положении или подверженных особому риску);
- организация и обращение с лицами, лишенными свободы, со стороны руководства мест содержания под стражей и государственных или частных должностных лиц, которым поручены эти задачи;
- предоставление информации о правах и обязанностях задержанных, включая эффективные процедуры подачи жалоб;
- обращение с уязвимыми лицами или лицами, подверженными особому риску.

Источник: УВКБ ООН, Политика в области мониторинга мест содержания под стражей, 2015.

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) и Ассоциация по предотвращению пыток (АРТ) также выпустили руководство по посещению иммиграционных центров содержания под стражей, в котором изложены дополнительные аспекты и соображения, касающиеся обращения с задержанными и взаимодействия с персоналом. Все более частое использование содержания под стражей в ходе процедур предоставления убежища и миграционных процедур требует повышенного внимания со стороны групп мониторинга.

***Контрольный перечень: Пункты, требующие проверки при посещении иммиграционных центров содержания под стражей:***

- материальные условия;
- доступ к внешнему миру и занятия;
- гарантии защиты (доступ к процедуре предоставления убежища, к УВКБ ООН, к юридической помощи и консульским услугам, возможность подачи жалоб);
- процессуальные и правовые гарантии (услуги переводчика, юридическая помощь, право обжаловать задержание и ходатайствовать об освобождении);
- обращение (заявления о пытках, применении силы, средствах сдерживания, одиночном заключении, инцидентах, членовредительстве, голодовках, транспортировке, высылке, депортации);
- медицинская помощь (включая психиатрическую и специализированную медицинскую помощь);
- обращение с уязвимыми группами и обеспечиваемые им условия;

- персонал (отношение, обучение, осведомленность, квалификация, укомплектованность штата, оборудование, заработная плата).

Источник: ПАСЕ и АПП, «Посещение центров содержания иммигрантов: руководство для парламентариев», 2013 г.<sup>128</sup>

На основе собственного опыта Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) разработал критерии для новых механизмов мониторинга, с целью обеспечения эффективного и независимого функционирования таких механизмов на границах.

#### ***Критерии ЕКПП для проведения независимого и эффективного мониторинга***

Механизмам мониторинга необходимо предоставить следующие полномочия:

- проводить необъявленные проверки правоохранительных органов и получать доступ ко всем личным делам, регистрационным журналам и видеозаписям в отношении всех категорий мигрантов, «перенаправленных» и «перехваченных» правоохранительными органами;
- проверять всю соответствующую документацию патрульной службы (включая журналы передачи смен, графики распределения и отчеты смен), а также доступ ко всем записям стационарного и мобильного видеоборудования и устройств обнаружения движения на границах;
- присутствовать в качестве независимых наблюдателей во время операций по «перенаправлению» и «перехвату» на границе;
- поддерживать связь с международными организациями и другими заинтересованными сторонами, действующими за пределами границ, с целью сбора в реальном времени информации о возможных случаях злоупотреблений в ходе операций по предотвращению въезда, перехвату и высылке.

Чтобы гарантировать независимость механизмов мониторинга, наблюдатели должны быть:

- свободны от какой-либо институциональной связи с министерством или другими органами, ответственными за охрану границы;
- надлежащим образом укомплектованы квалифицированными сотрудниками, включая медицинских специалистов, и обеспечены необходимыми финансовыми ресурсами;
- уполномочены составлять периодические и специальные отчеты о посещениях с четкими рекомендациями в адрес компетентных органов и докладывать о выполнении этих рекомендаций;
- вправе напрямую общаться с компетентными органами прокуратуры в случае выявления злоупотреблений служебным положением в ходе своей деятельности по мониторингу и обеспечивать быстрый доступ к судебно-медицинской экспертизе для предполагаемых жертв жестокого обращения.

Источник: Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), 30-й общий доклад ЕКПП, Страсбург, май 2021 г.

<sup>128</sup> Более подробный перечень см. в документе ПАСЕ и АПП «Посещение центров содержания иммигрантов под стражей: руководство для парламентариев», Приложение 1, стр. 57-60.

# Библиография

## *Международные договоры и конвенции*

- Всеобщая декларация прав человека, 1948 г.
- Конвенция о статусе беженцев, 1951 г.
- Протокол о статусе беженцев, 1967 г.
- Международный пакт о гражданских и политических правах, 1966 г.
- Конвенция по морскому праву 1982 г.
- Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 1984 г.
- Международная конвенция по поиску и спасанию на море, 1979 г.
- Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 г.
- Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (ФПКПП), 2002 г.
- Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека), 1950 г.
- Европейская конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, 1987 г.
- Хартия Европейского Союза об основных правах, 2012 г.

## *Документы ООН*

- Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка*, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.
- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, *Замечание общего порядка № 14: Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12)*, 11 августа 2000 г.
- Генеральная Ассамблея ООН, *Принципы, касающиеся статуса национальных институтов (Парижские принципы)*, Принятые резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 г.
- , *Дети и подростки-мигранты, Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 18 декабря 2014 г., A/RES/69/187.*



- , *Минимальные стандартные правила обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы)*, Резолюция A / RES / 70/175, 17 декабря 2015 г.
  - , *Промежуточный доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания*, A / 70/303, 2015 г.
  - , *Отчет Специального докладчика по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания*, A / 72/178, 2017 г.
- Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка № 29 КПЧ: Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением (статья 4)*, 31 августа 2001 г.
- Международная организация ООН по миграции, *«Тысячи мигрантов вынуждены спать под открытым небом после закрытия и разрушения лагеря в Боснии»*, 23 декабря 2020 г.
- Генеральный секретарь ООН, *Поощрение и защита прав человека, включая пути и средства поощрения прав человека мигрантов*, 2014 г.
- Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Исполнительный комитет Программы Верховного комиссара, *Задержание беженцев и просителей убежища № 44 (XXXVII) – 1986*, 13 октября 1986 г.
- , *Руководящие принципы содержания под стражей: Руководящие принципы применяемых критериев и стандартов, касающихся содержания под стражей просителей убежища и альтернатив задержанию*, 2012 г.
  - , *Позиция УВКБ ООН в отношении задержания детей-беженцев и детей-мигрантов в контексте миграции*, 2017 г.
- УВКБ ООН и Ассоциация по предотвращению пыток (АПП), *Мониторинг содержания под стражей иммигрантов: практическое руководство*, 2014 г.
- Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), *Рекомендуемые принципы и руководящие положения, касающиеся прав человека на международных границах*, октябрь 2014 г.
- , *Руководство по эффективному расследованию и документированию пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (Стамбульский протокол)*, HR / P / PT / 8 / Rev.1, 2004 г.
  - , *Предупреждение пыток, Роль национальных превентивных механизмов, Практическое руководство*, 2018 г.
  - , *Принципы и практическое руководство по защите прав человека мигрантов, находящихся в уязвимом положении*, 2017 г.
  - , *«В поисках достоинства»*, *Отчет о правах человека мигрантов на границах Европы*, 2017 г.

—, *Учебное пособие по мониторингу прав человека*, 2014 г.

Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям, *пересмотренное обсуждение № 5 о лишении свободы мигрантов*, 7 февраля 2018 г.

Всемирная организация здравоохранения, *«Готовность, профилактика и контроль COVID-19 в тюрьмах и других местах содержания под стражей»*, временное руководство, 15 марта 2020 г.

### **Документы ОБСЕ**

*Концепция безопасности границ и управления: рамки для сотрудничества государств-участников ОБСЕ*, Любляна, 6 декабря 2005 г.

*Хартия европейской безопасности (Стамбульский документ)*, 1999 г.

*Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, составленный старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ*, Вена, май 2008 г.

*Стратегия противодействия угрозам безопасности и стабильности в XXI веке*, 2003 г.

БДИПЧ и АПП, *Руководство – Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19*, 2020 г.

БДИПЧ и Международная тюремная реформа, *Руководство по применению правил Нельсона Манделы*, 2018 г.

БДИПЧ, *Руководство по защите правозащитников*, 2014 г.

—, *Обязательства ОБСЕ в отношении миграции и интеграции*, май 2005 г.

—, *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения: Том 1, Тематический сборник (третье издание)*, Варшава, 2012 г.

—, *Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государства на пандемию COVID-19*, 2020 г.

—, *Переполненные убежища подвергают мигрантов недопустимому риску в условиях пандемии*, – заявил глава ОБСЕ по правам человека, Варшава, 4 мая 2020 г.

—, *Включение проблемы сексуального и гендерно-обусловленного насилия в мониторинг содержания под стражей*, *Руководство для механизмов надзора*, январь 2021 г., <https://www.osce.org/monitoring-SGBV-in-detention>.

Herbert Salber, Alice Ackermann, “*The OSCE’s Comprehensive Approach to Border Security and Management*”, IFSH (ed.), OSCE Yearbook 2009, Baden-Baden 2010, pp. 289-301.

### **Документы Совета Европы**

Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules*, adopted on 11 January 2006, revised and amended on 1 July 2020.

- , *Recommendation No. R(98)15 of the Committee of Ministers to member States on the training of officials who first come into contact with asylum seekers, in particular at border points*, adopted on 15 December 1998.
- , *Twenty Guidelines on Forced Return*, September 2005.
- Commissioner for Human Rights, *Opinion of the Commissioner concerning independent and effective determination of complaints against the police*, CommDH(2009)4, 2009.
- , *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*. Recommendation, June 2019.
- Council of Europe, *Visiting immigration detention centres: A guide for parliamentarians*, 2013.
- , *Visiting places where children are deprived of their liberty as a result of immigration procedures, Guide for parliamentarians*, 2017.
- , *Promoting child-friendly approaches in the area of migration. Standards, guidance and current practices*, 2019.
- , *Gender-based asylum claims and non-refoulement: Article 60 and 61 of the Istanbul Convention*. A collection of papers on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, 2019.
- , *Factsheet on protecting the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls*, 2019.
- , *Refugee and migrant children in Europe – Final report on the implementation of the Action Plan (2017-2019)*, Information Documents, SG/Inf(2020)4, 2020.
- European Committee on Crime Problems, *Council of Europe Action Plan on Fostering International Co-operation and Investigative Strategies in Fighting the Smuggling of Migrants*, 2020.
- European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty*, Extract from the 19th General Report of the CPT, 2009.
- , *Factsheet on immigration detention*, 2017.
- , [Report on the 2017 ad hoc visit of the CPT to Hungary](#), September 2018.
- , [Report on the 2020 ad hoc visit of the CPT to Greece, November 2020](#).
- , *30th General Report of the CPT*, May 2021.
- European Commission against Racism and Intolerance, *General Policy Recommendation No. 16 on Safeguarding Irregularly Present Migrants from Discrimination*, CRI(2016)16, Adopted on 16 March 2016.
- European Court of Human Rights (ECtHR), *Factsheet: Extra-territorial jurisdiction of States Parties to the European Convention on Human Rights*, July 2018.
- , *Factsheet: Migrants in detention*, November 2019.

- , *Factsheet: Collective expulsion of aliens*, July 2020.
- , *M.K. and others v. Poland*, Applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17, 23 July 2020.
- , *M.S.S. v. Belgium and Greece*, Application no. 30696/09, 21 January 2011.
- Expert Council on NGO Law of the Conference of INGOs, *Using criminal law to restrict the work of NGOs supporting refugees and other migrants in Council of Europe Member States*, Thematic Study prepared by Dr Carla Ferstman, CONF/EXP(2019)1, 2019.
- Group of Experts against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Compendium of good practices in addressing trafficking in human beings for the purpose of labour exploitation*, September 2020.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, *Lives lost in the Mediterranean Sea: who is responsible?* Report by the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2012.
- , *Pushback policies and practice in Council of Europe member States*, Report by the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, 2019.

#### ***Документы Европейского союза***

- Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), 2013.
- Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), 2013.
- Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants: 2018 Update*, December 2018.
- Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, *Jurisdictional Waters in the Mediterranean and Black Seas*, December 2009.
- European Asylum Support Office (EASO), *Asylum procedures and the principle of non-refoulement – Judicial Analysis*, 2018.
- , *Asylum procedures and the principle of non-refoulement*, 2018.
- , *Border Procedures for Asylum Applications in EU+ Countries*, 2020.
- European Commission, *Annex to the Commission Recommendation establishing a common "Return Handbook" to be used by Member States' competent authorities when carrying out return related tasks*, C(2017) 6505, 2017.
- , *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL introducing a screening of third country nationals at the external borders, and*

- amending Regulations (EC) No 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817, 23 September 2020.*
- , *Amended proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU, 23 September 2020.*
- European Ombudsman, *Special Report of the European Ombudsman in own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning Frontex, November 2013.*
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Border controls and fundamental rights at external borders, Practical guidance, Luxembourg, 2020.*
- , *Forced return monitoring systems – 2019 update, 27 June 2019.*
- , *Forced return monitoring systems – 2020 update, 3 July 2020.*
- , *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points, 2014.*
- , *Fundamental rights at Europe’s southern sea borders, 2013.*
- , *Guidance on how to reduce the risk of refoulement in external border management when working in or together with third countries, 2016.*
- , *The revised European Border and Coast Guard Regulation and its fundamental rights implications, Vienna, 27 November 2018.*
- , *Migration: Fundamental rights issues at land borders, 2020.*
- FRA and CoE, *Fundamental rights of refugees, asylum applicants and migrants at the European borders, 2020.*
- FRA and ECtHR, *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration, 2014.*
- European Border and Coast Guard Agency (Frontex), *Frontex Fundamental Rights Strategy, 2011.*
- , *Fundamental Rights Training for Border Guards – Trainer’s Manual, Warsaw, 2013.*
- , *The Agency’s Rules on the Complaints Mechanism (Annex 1), 2016.*
- , *Code of Conduct for Return Operations and Return Interventions Co-ordinated or Organised by Frontex, 2018.*
- , *Code of Conduct Applicable to All Persons Participating in Frontex Operational Activities, 2019.*
- , *Technical and Operational Strategy for European Integrated Border Management, Warsaw, May 2019.*
- Frontex/Consultative Forum on Human Rights, *Fifth Annual Report (2017), Warsaw, 2018.*
- , *Sixth Annual Report (2018), Warsaw, 2019.*

—, *Seventh Annual Report (2019)*, Warsaw, 2020.

Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 [Frontex Regulation], 2019.

### ***Отчеты, рекомендации и заявления неправительственных организаций***

Amnesty International, *Monitoring and Investigating Equipment used in Human Rights Abuses. A handbook on monitoring and investigating MSP equipment*, 2005.

—, *Use of Force: Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*, 2015.

—, *Combatting Torture and Other Ill-treatment: A Manual for Action*, 2016.

—, *The Human Rights Risks of External Migration Policies*, POL 30/6200/2017, 2017.

—, *USA: 'You don't have any rights here', Illegal pushbacks, arbitrary detention & ill-treatment of asylum-seekers in the United States*, 2018.

—, *Punishing compassion – Solidarity on trial in Fortress Europe*, EUR01/1828/2020, London, 2020.

Association for Legal Intervention (Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, SIP), *At the border; Report on monitoring of access to the procedure for granting international protection at border crossings in Terespol, Medyka, and Warszawa-Okęcie Airport*, Warsaw 2016.

Association for the Prevention of Torture (APT), *Monitoring Police Custody: A Practical Guide*, 2013.

—, *Monitoring immigration detention: A practical manual*, 2014.

APT and Penal Reform International, *Instruments of Restraint: Addressing Risk Factors to Prevent Torture and Ill-Treatment*, 2015.

Border Network for Human Rights, *The State of Human Rights at the US-Mexico Border*, June 2019.

Border Violence Monitoring Network, *Special Report: COVID-19 and border violence along the Balkan Route*, May 2020.

—, *Shrinking Spaces: Report on Criminalisation of Solidarity in the Western Balkans*, November 2020.

—, *The Black Book of Pushbacks*, December 2020.

Canadian Red Cross Society: *Immigration Detention Monitoring Program Annual Monitoring Activity Report*, September 2017 to March 2018.

Caritas Albania, *Caritas at the border: Caritas Albania's work with migrants*, 15 October 2019.

Centre for European Policy Studies (CEPS), S. Carrera and M. Stefan: *Complaint Mechanisms in Border Management and Expulsion Operations in Europe*, 2018.

- Defence for Children International-Belgium, *Practical guide: monitoring places where children are deprived of their liberty*, 2016.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *The Role of EASO Operations in National Asylum Systems*, 2019.
- , *COVID-19 measures related to asylum and migration across Europe*, 28 May 2020.
- ECRE et al., *Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, 10 November 2020.
- European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI), *Protecting human rights of migrants at the borders. Evidence and work of European National Human Rights Institutions*, 2019.
- European Policy Centre, *Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system*, 2019.
- Helsinki Foundation for Human Rights, *Human Rights Monitoring*, Warsaw 2001.
- Human Constanta, *Invisible Refugees on Belarus-Poland Border. Primary assessment of local migration crisis in Brest-Terespol sector*, September 2016.
- , *Report on the situation with transit refugees on the Belarusian-Polish border (January – March 2020)*, April 2020.
- Human Rights Watch, *Poland: Asylum Seekers Blocked at Border*, March 2017.
- , *Greece: Lead Poisoning Concerns in New Migrant Camp*, 8 December 2020.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *Framework for a European Pool of Forced Return Monitors*, Vienna, 2015.
- , *Guidelines and Monitoring Tools for Forced Return Monitoring*, Vienna, 2015.
- , *Training Manual – Forced Return Monitoring*, Vienna, 2015.
- International Commission of Jurists, *Migration and International Human Rights Law, Practitioners Guide No.6*, Revised Edition, Geneva, 2014.
- International Committee of the Red Cross, *International rules and standards for policing*, 2015.
- International Detention Coalition, *Children in Immigration Detention*, Position Paper, 2009.
- , *There are alternatives, A handbook for preventing unnecessary immigration detention*, revised edition, 2015.
- Meijers Committee (Standing committee of experts on international immigration, refugee and criminal law), *Comments on the draft for a new Regulation on a European Border and Coast Guard, (COM (2018) 631 final) and the amended proposal for a Regulation on a European Union Asylum Agency (COM(2018) 633 final)*, 27 November 2018.
- Médecins Sans Frontières, *Obstacle course to Europe, A policy-made humanitarian crisis at EU borders*, 2016.

- Omega Research Foundation, *Briefing Paper: Use of Tools of Torture in OSCE participating States*, 2017.
- Omega Research Foundation and University of Exeter, *Monitoring Weapons and Restraints in Places of Detention: A Practical Guide for Detention Monitors*, 2018.
- Parliamentary Ombudsman of Finland, *National Preventive Mechanism against Torture: Summary of the Annual Report*, 2019.
- Peace Institute, *Border Monitoring Methodologies: Stakeholders' Manual for Establishing a Border Monitoring Mechanism*, edited by mag. Neža Kogovšek, LL.M. Peace Institute, Ljubljana, November 2006.
- Penal Reform International, *Coronavirus: healthcare and human rights of people in prison*, 2020.
- Platform for International Co-operation on Undocumented Migrants (PICUM) and Statewatch, *Data Protection, Immigration Enforcement and Fundamental Rights: What the EU's Regulations on Interoperability Mean for People with Irregular Status*, 2019.
- Refugee Rights Europe & End Pushbacks Partnership, *Pushbacks and rights violations at Europe's borders, The state of play in 2020*, November 2020.
- Separated Children in Europe Programme (International Save the Children Alliance, UNHCR, UNICEF), *Statement of Good Practice*, 4<sup>th</sup> revised edition, 2009.
- The Greek Ombudsman, *Return of Third Country Nationals. Special Report*, 2019.
- Transnational Institute, *The shrinking space for solidarity with migrants and refugees: how the European Union and Member States target and criminalize defenders of the rights of people on the move*, Amsterdam, September 2018.

### ***Академические труды***

- Cathryn Costello and Itamar Mann, "Border Justice: Migration and Accountability for Human Rights Violations", *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, pp. 311-334.
- Matteo Tondini, "The legality of intercepting boat people under search and rescue and border control operations", *The Journal of International Maritime Law*, Vol. 18, 2012, pp. 59-74.
- Melanie Fink, "The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy: Holding Frontex Liable", *German Law Journal*, Vol. 21, 2020, pp. 532-548.
- Polly Pallister-Wilkins, "The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros", *International Political Sociology*, Vol. 9, Issue 1, March 2015, pp. 53-69.
- Walter Kälin, "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and beyond", *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, edited by Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003, Chapter 10.1.