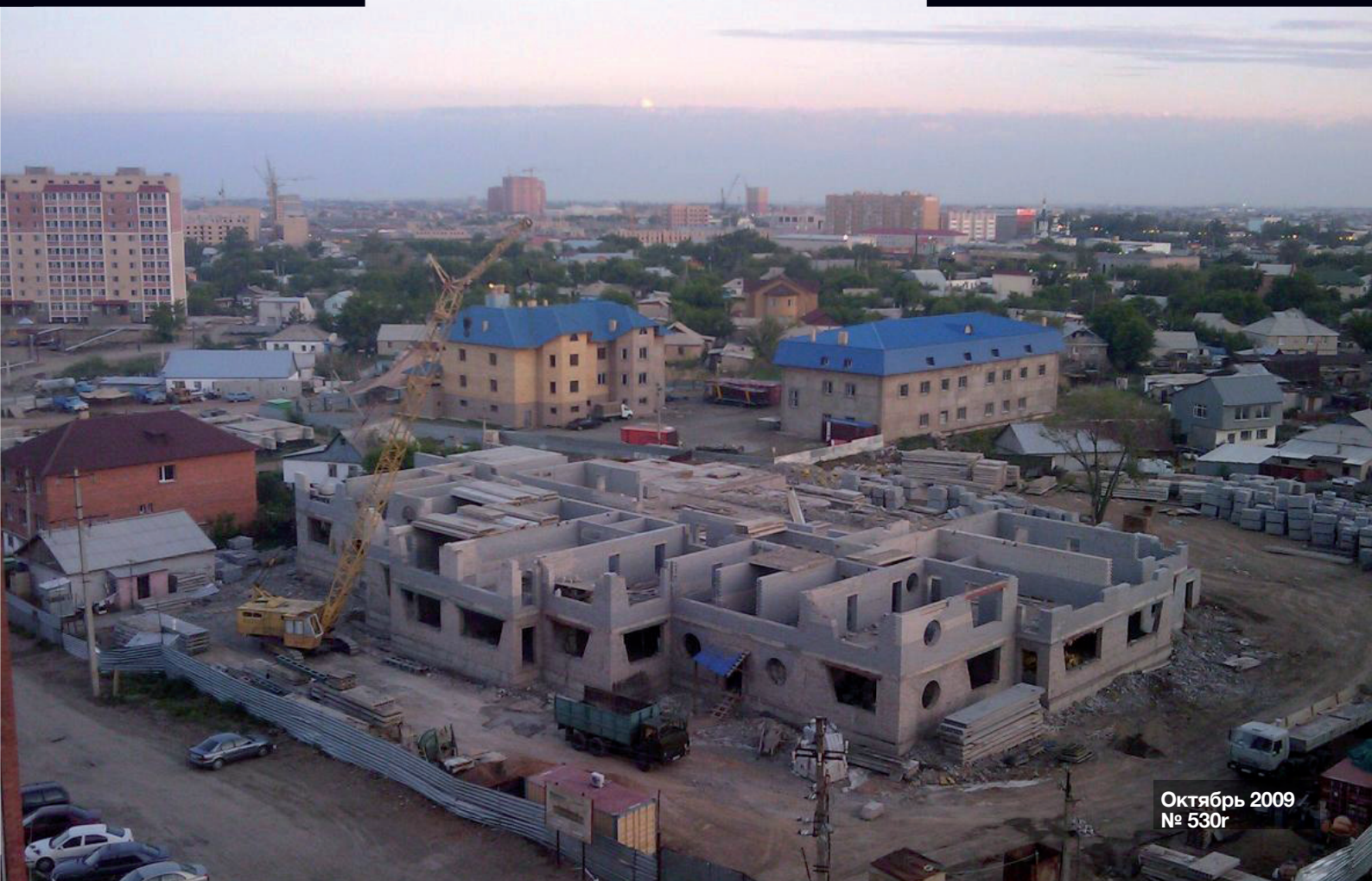
fidh

Международная Федерация за права человека

КАЗАХСТАН / КЫРГЫЗСТАН

Эксплуатация трудящихся-мигрантов, отказ в защите прав беженцам и лицам, ищущим убежища

Статья 1. Все люди рождены свободными и равными в достоинстве и правах. Они обладают разумом и совестью и должны действовать по отношению друг к другу в духе братства. Статья 2. Каждый имеет право на все права и свободы, сформулированные в Декларации, без какого-либо различия, связанного, напр., с расой, цветом кожи, полом, языком, вероисповеданием, политическими или иными убеждениями, нац. или социальным происхождением, собственностью, рождением или др. обстоятельствами. Статья 3. Каждый имеет право на жизнь, свободу и личную безопасность. Статья 4. Никто не должен содержаться в рабстве или порабощении; рабство и работорговля должны быть запрещены во всех формах.



Октябрь 2009
№ 530r

Благодарность

FIDH благодарит представителей Казахстанского Международного Бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ) и Кыргызского Комитета по правам человека (ККПЧ) за помощь в организации и проведении исследовательской миссии.

Данное издание осуществлено про финансовой поддержке Института «Открытое общество» (OSI)

Содержание

Введение 5

I. Казахстан и Кыргызстан в глобализированном мире 7

I.1 Экономическая и социальная ситуация 7

I.1.A Казахстан

I.1.B Кыргызстан

I.2 Политическая ситуация и основные проблемы в области прав человека 10

I.2.A Казахстан

I.2.B Кыргызстан

I.3 Приоритет обязательств: международные или региональные? 15

I.3.A Международные обязательства: отсутствие прогресса в соблюдении прав человека

1) Казахстан

2) Кыргызстан

3) Механизмы Европейского Союза: новые возможности для прогресса в соблюдении прав человека?

I.3.B Региональные обязательства

II. Международная трудовая миграция в Казахстане и Кыргызстане ... 27

II.1 Описание миграционных потоков 28

II.1.A Казахстан: страна иммиграции

II.1.B Кыргызстан: страна эмиграции

II.1.C Женщины и миграция

II.2 Миграционная политика 34

II.2.A Миграционная политика в Казахстане

II.2.B Миграционная политика Кыргызстана

II.3 Миграция шаг за шагом: от пересечения границ до борьбы с принудительным трудом 50

II.3.A Пересечение границы

II.3.B Проблемы урегулирования пребывания, получения разрешения на работу и доступа к социальным правам

II.3.C Риск принудительного труда и эксплуатации

II.3.D Доступ к правосудию и роль НПО

III. Беженцы и лица, ищущие убежища: недостаток защиты и повышенная уязвимость 59

III.1 Введение 59

III.1.A Недостаток защиты и повышенная уязвимость
1) Казахстан
2) Кыргызстан

III.1.B Реализация политики предоставления убежища: нарушения прав лиц, ищущих убежища, и беженцев
1) Приоритет обязательств: международные или региональные?
2) Отказ в предоставлении убежища гражданам стран СНГ и Китая и роль УВКБ ООН
3) Похищения, депортации, экстрадиции и запугивание

III.2 Лица, ищущие убежища, и беженцы из Узбекистана – группа особого риска..... 69

III.2.A Контекст: преследования и пытки в Узбекистане

III.2.B Отсутствие защиты в Казахстане

III.2.C Нарушения прав со стороны милиции, страх экстрадиции, депортации и похищения в Казахстане

III.2.D Социальные и экономические проблемы ЛИУ и беженцев из Узбекистана в Казахстане

III.2.E Кыргызстан: отсутствие защиты и безопасности

III.3 ЛИУ-уйгуры: «виртуальные беженцы»..... 81

III.3.A Контекст: репрессии уйгуров в Китае

III.3.B Обращение с уйгурами в Казахстане

III.3.C Обращение с уйгурами в Кыргызстане

IV. Заключение и рекомендации 88

Заключение 88
Эксплуатация трудовых мигрантов
Основные нарушения прав беженцев

Рекомендации 89
По вопросу трудовых мигрантов
По вопросу беженцев
Общие вопросы

Приложение I – Список лиц, с которыми встречалась миссия..... 93
Казахстан
Кыргызстан

Приложение II – Таблица ратификаций..... 94

Введение

Казахстан, девятая страна в мире по величине, с населением свыше 15 миллионов человек, за последние годы стала основной экономической силой в Средней Азии благодаря значительным запасам нефти и газа. Соседний Кыргызстан, с населением 5,4 миллиона человек, не обладает большими запасами природных ресурсов, и экономика страны по-прежнему слаба. Эти различия отражаются и на моделях трудовой миграции в, из и между двумя странами.

С 2004 года, в силу значительного экономического роста Казахстан, который ранее представлял собой страну происхождения и транзита для трудящихся-мигрантов, стал основной страной назначения для трудящихся-мигрантов. Большинство мигрантов приезжает из соседних стран СНГ, включая Кыргызстан, а также из Китая. Кыргызстан в основном остается страной происхождения трудящихся-мигрантов, хотя трудовая иммиграция тоже присутствует (например, из Китая). Однако у этих соседствующих государств общее советское прошлое, и оба сталкиваются со многими общими геополитическими проблемами, включая урегулирование отношений со своими мощными соседями – Китаем и Россией. Эти факторы также влияют на формирование подходов к миграции и политики по вопросам ЛИУ и беженцев.

В июне 2009 года FIDH направила исследовательскую миссию в Кыргызстан и Казастан, чтобы проанализировать ситуацию с трудовыми мигрантами, ЛИУ и беженцами в обеих странах. Миссия исследовала происхождение и типы миграционных потоков, правовую базу и миграционую политику в отношении трудящихся-мигрантов и беженцев, и отметила ряд нарушений прав трудящихся-мигрантов (как легальных, так и нелегальных), беженцев и ЛИУ. Безусловно, эти проблемы вписываются в более широкий контекст (см. ниже Часть I), однако исследование миссии не фокусировалось на всех связанных с ними вопросах, уже достаточно исследованных, как, например, вопросы внутренней миграции и эмиграции из обеих рассматриваемых стран в Россию[1].

Цель данного доклада – не сравнение политики и практик в этих двух странах, а анализ положения данных уязвимых групп и формулирование рекомендаций с целью усовершенствования механизмов их защиты.

В миссии приняли участие Амандин Регамэ, эксперт по Восточной Европе и Центральной Азии при Международном Правлении FIDH; Кэтрин Бут, директор отдела по правам мигрантов, FIDH; и Сара МакКьюн, юрист, НПО «Права человека в Китае». Члены миссии встречались с представителями национальных властей, международными организациями, НПО, трудящимися-мигрантами, беженцами и лицами, ищущими убежища, в Алматы, Астане, Шымкенте и Бишкеке[2].

Миссия была реализована в рамках программы Бюро Восточной Европы и Центральной

1. О мигрантах в России см. Отчет международной исследовательской миссии «Мигранты в России», FIDH, 2007 г. (доступен на русском языке на сайте http://www.fidh.org/IMG/pdf/Migranrussie472-4russe2007.pdf)
2. Полный список представлен в Приложении 1.

Азии FIDH, направленной на продвижение и защиту прав мигрантов в этом регионе. В 2007 году FIDH провела исследовательскую миссию в России и опубликовала доклад «Мигранты в России»[3]. В 2008 году, в сотрудничестве с Комитетом «Гражданское содействие» в Москве, FIDH представила доклад Комитету ООН по ликвидации расовой дискриминации «Трудовые мигранты в Российской Федерации: использование принудительного труда»[4]. Информация, полученная в ходе данной миссии, будет представлена членам организации и партнерским организациям на региональном семинаре осенью 2009 года, который послужит возможностью для обмена опытом и разработки стратегий защиты прав мигрантов.

Благодарность

FIDH благодарит представителей Казахстанского Международного Бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ) за помощь в подготовке миссии, в особенности Андрея Гришина, журналиста и члена КМБПЧ, за сопровождение делегации в ходе миссии.

FIDH также благодарит представителей Кыргызского Комитета по правам человека (ККПЧ), организацию-члена FIDH в Кыргызстане за помощь в организации встреч в Бишкеке, в особенности Рамазана Дырылдаева, президента ККПЧ, Назгуль Сопиеву, координатора, и Данияра Аликеева, переводчика.

FIDH также выражает признательность всем, кто встречался с делегацией[5].

3. FIDH, 2007 г., op.cit.
4. FIDH, 2008 г., см. на сайте http://www.fidh.org/IMG/pdf/Migration_Russie_ENG_180908.pdf
5. Полный список лиц, с которыми втречалась делегация, см. в Приложении.

I. Казахстан и Кыргызстан в глобализированном мире

Нижеследующее описание экономической и политической ситуации в Казахстане и Кыргызстане и региональных и международных обязательств данных стран не является исчерпывающим. Цель данного описания – представить общий контекст, в рамках которого определяется миграционная политика и политика в области предоставления убежища, а также выявить проблемы, вызывающие особое беспокойство.

I.1 Экономическая и социальная ситуация

Распад Советского Союза (СССР) в 1991 году повлек за собой значительные последствия для Казахстана и Кыргызстана в последующее десятилетие: снизилось промышленное и сельскохозяйственное производство, были разрушены экономические связи с другими бывшими республиками СССР, возрасла инфляция и безработица, появилось явление «утечки мозгов» в Россию и на Запад. Однако, на рубеже нового века каждая из этих стран развивалась по-разному, в основном в результате неравных экономических ресурсов.

I.1.A Казахстан

В последние годы Казахстан стал основной экономической силой в регионе, благодаря своим запасом нефти и природного газа. С 2000 года экономический рост страны превышает 9%; за 10 лет валовый внутренний продукт (ВВП) вырос в 5 раз. Росту способствовало повышение цен на нефть и газ и интенсивная эсплуатация нефтяных ресурсов в Каспийском море, а также развитие других секторов экономики, в частности, строительной и банковской области. Казахстан по-прежнему обладает богатыми минеральными ресурсами (Карагандинские шахты) и лидирует в области сельского хозяйства, занимая шестое место по производству муки (пшеница, рис, овес) и являясь седьмой самой крупной страной-экспортером зерна в мире[6].

Миграционные потоки отражают это развитие: с 2004 года число иммигрантов превышает число эмигрантов. Хотя жители Казахстана продолжают уезжать в Россию, Германию и Северную Америку, Казахстан принимает мигрантов из других стран Центральной Азии и Китая. Как правило, эти мигранты работают на стройках, на рынках и в сельскохозяйственной отрасли. Экономический рост также привел к появлению международных компаний и иностранных специалистов. В то же время Казахстан в своей миграционной политике отдает предпочтение оралманам, этническим казахам, живущим в соседних странах (см. далее Часть II).

Однако, в середине 2008 года падение цен на нефть и газ негативно сказалось на ситуации в Казахстане. Государственный бюджет был урезан. На Казахстан повлиял и

6. «Казахстан, 2007 г.», Courrier des Pays de l'est, № 1065, январь/февраль 2008 г.

международный финансовый кризис, в результате которого банки подняли свои процентные ставки и пересмотрели кредитную политику. Девальвация тенге в феврале 2009 года усугубила кризис банковской системы, по оценкам специалистов «70% предприятий малого и среднего бизнеса в стране были на грани банкротства»[7]. Финансовый кризис, последующий кризис на рынке недвижимости переросли в кризис всей экономики, и по прогнозам Международного Валютного Фонда «в 2009 году экономический рост Казахстана составит 1%, по сравнению с десятипроцентными показателями с 2000 по 2007 год»[8]. Экономический спад особенно заметен в некоторых областях, таких, как строительство: в Астане миссия FIDH наблюдала большое количество замороженных строек. Хотя, в отличие от России, правительство Казахстана не делало публичных заявлений, что мигранты должны отправиться домой, в 2009 году официальные квоты для трудящихся-мигрантов были сокращены вдвое, уменьшилось и число зарегистрированных иммигрантов (см. далее Часть II).

По официальным данным безработица составляет 7%, однако эксперты считают, что реальные цифры гораздо выше. Ощущаются социальные последствия кризиса, особенно в результате роста инфляции с 2007 года, что привело к повышению цен на продукты питания и оплату коммунальных услуг (воду, газ, электричество).

Особенно чувствительной проблемой является жилье. В начале 2009 года движение «Жилье для людей» организовало несколько протестных акций, включая голодовки, с требованием приостановить выплаты по ипотечным кредитам. С 1990-х годов в Казахстане наблюдается значительная внутренняя миграция из сельской местности в города – более 300000 человек в год (по данным Комитета по вопросам миграции, предоставленным миссии FIDH). В результате, на окраине больших городов, таких как Алматы появились целые города временного жилья. В 2006 году в Бакае, пригороде Алматы, власти снесли сотни домов, заявив, что они построены незаконно. Решение суда предъявлялось только на некоторые дома (29 из 350-400), и жители были предупреждены незадолго до сноса. В июле 2006 года похожая попытка снести дома в микрорайоне Шанырак вызвала бурные протесты населения[9].

14 июня 2009 года миссия FIDH явилась свидетелем подобного сноса в менее крупном масштабе[10]. События происходили на окраинах Алматы, недалеко от крупного рынка («Барахолка»), где в основном живут внутренние мигранты из сельской местности. Снос начался двумя днями раньше, и милиция в гражданской одежде вернулась, чтобы разрушить молотками фундаменты. Был арестован мигрант из Узбекистана, работавший на стройке. Сносили только недостроенные дома, в которых никто не жил. Один из домов был почти достроен, и в окна уже были вставлены стекла, но владелец дома, который пошел на рынок за последней порцией материалов, вернувшись, застал груду развалин.

По рассказам жителей, с которыми разговаривали члены миссии FIDH, они не были предупреждены о сносе заранее и снос производился без санкции суда: «Местные власти сказали, что не будут сносить наши дома, но это только слова» (Нургуль). Милиция не предъявляла никаких документов или приказов на снос: «Нам сказали, что нас могут арестовать» (Аня). Люди получили эту землю в начале 90-х годов, но сейчас местные власти оспаривают их право собственности на участки. Для самих жителей причины предельно ясны: сменилась власть, и новые люди хотят получить «свой кусок пирога». Кроме того, земля, которую занимают люди, сейчас административно относится к городу

7. Райхан Демитри, «Беспорядки в экономике Казахстана», новости BBC, 12 марта 2009 г.
8. Op.cit.
9. См. Игорь Киндоп, Гульмира Арбабаева «Squatter Conflict Escalates in Kazakhstan». IWPR- RCA № 451 от 6 июня 2006 г.
10. Миссия FIDH задокументировала рассказ 4 свидетелей и сделала фотографии. Имена свидетелей изменены: «Аня», женщина примерно 40 лет, которая в течение 5 дет откладывала строительство своего дома в ожидании решение суда, гарантирующего ее права на собственность; «Рахман», женщина уйгурской национальности примерно сорока лет, у которой есть дом в этом районе; «Нургуль», молодая уйгурка, которая пять лет копила средства на строительство дома, у которого разрушили фундамент; «Айгуль» и «Турсун», пожилая уйгурка и ее муж. Некоторые жители подчеркивали дискриминационный характер сноса, поскольку он не коснулся этнических казахов: из пяти разрушенных домов два принадлежали русским, один – уйгурам, один – курду из Азербайджана. По словам жителей, это не случайность: власти стремились разъединить жителей и боялись возможной поддержки казахов со стороны националистических организаций.

Алматы, и ее стоимость значительно возрасла. Процесс легализации начался несколько лет назад[11], но чтобы его выиграть, жители должны были признать, что заняли землю незаконно, от чего некоторые люди отказались. Многие сравнивают эти события с событиями в Шанырак в 2006 году. «Мы готовы защищать себя, как жители Шанырака, это наши дома; мы живем здесь пять дет, мы строим здесь свое жилье, и ждем разрешения» (Аня). «Мы не хотим, чтобы повторилось то, что произошло в Шанырак[12], но если они придут разрушать дома, в которых живут люди, нам придется сопротивляться, мы объявим голодовку» (Рахман).

Многие жертвы были убеждены, что не получат компенсацию, если откажутся выходить на работу или покинут дома в страхе, что снос продолжится. Хотя с июня 2009 года, когда миссия FIDH побывала в стране, больше дома не трогали, разрушили дома в других районах города Алматы[13].

I.1.B Кыргызстан

По оценкам Всемирного банка Кыргызстан считается одной из самых бедных стран мира, где валовой национальный доход на душу населения составляет 780 долларов[14]. Кыргызстан обладает небольшим количеством природных ресурсов (золото, редкие металлы), помимо водных и гидроэлектрических ресурсов благодаря рекам, берущим истоки в кыргызских горах[15]. Кыргызстан покупает газ и нефть у Узбекистана и Казахстана – представители местных властей, которые встречались с миссией, часто описывали эту зависимость как фактор, определяющий развитие внешней политики Кыргызстана. Бремя долга не способствует развитию экономики страны, которая выбрала либеральный путь развития (Кыргызстан является членом Всемирной торговой организации с декабря 1998 года). Имея общие границы с Китаем, Кыргызстан получает прибыль от транзита китайских товаров, предназначенных для узбекского и таджикского рынков. Оптовые рынки в Дордое (на севере) и Кара-Су (на юге) представляют собой интенсивно работающие торговые точки, где богатые бизнесмены работают бок о бок с мигрантами.

По данным Всемирного банка «с 2003 года средний ежегодный прирост ВВП составлял примерно 5,5%, однако страна остается бедной, и 35% населения живет за чертой бедности [...]. Бедность в основном характерна для сельской местности, три четверти бедных живут в сельских районах, отчасти из-за медленного развития сельского хозяйства в последние годы. Кроме того, за последние 17 лет социальное обслуживание, в частности, в области здравоохранения, образования, водоснабжения и канализации, ухудшилось»[16].

Эти социальные проблемы были описаны Уполномоченным по правам человека в Кыргызстане в докладе 2008 года[17]. Он отмечает, что в частном секторе работа в основном выполняется без заключения контрактов, а несправедливые увольнения, задержка оплаты труда и нарушения техники безопасности характерны для всех сфер экономики Кыргызстана. В докладе также упоминуются, среди прочих, проблемы доступа к здравоохранению (за все процедуры, даже самые несущественные, необходимо платить, а лекарства очень дороги) и высокой стоимости образования детей.

Безработица в Кыргызстане остается высокой, особенно на юге страны: часто цитируемая цифра 10% явно занижена[18], по данным некоторых исследований безработица выросла

11. Процесс легализации в 2007 году в основном касался легализации дорогих вилл в горах вокруг Алматы, в то время как в «проблемных» районах в ходе судебных разбирательств были легализованы только несколько домов.
12. В Шанырак многие люди были ранены и арестованы, был убит один милиционер.
13. Информация КМБПЧ.
14. Кыргызстан, Краткая информация о стране 2009; http://web.worldbank.org/
15. Особенно, рекам, орошающим Казахстан и Узбекистан. Попытки Кыргызстана построить плотины ГЭС или поднять цены на воду многие годы являются камнем преткновения в отношениях с соседними странами. Кубанычбек Исабеков, вице-спикер парламента Кыргызстана, высказал миссии FIDH свою уверенность в том, что «у водной политики большое будущее», и что соседи Кыргызстана «должны понять, что за воду надо платить». (встреча с миссией FIDH, Бишкек, 20 июня 2009 г.).
16. Кыргызстан, Краткая информация о стране, 2009, http://web.worldbank.org/
17. Доклад Уполномоченного по правам человека Кыргызстана «О ситуации со свободами, правами человека и гражданскими правами в Республике Кыргызстан в 2008 году», Бишкек, 2009 г.
18. http://www.un.org.kg/en/about-kyrgyzstan/basic-statistic. Анализ цифр затруднен тем, что значительная

до 70% на юге страны[19]. Экономическая ситуация приводит к интенсивной внутренней миграции с юга на север, что вызывает напряженность. Как и в Казахстане, внутренних мигрантов обычно обвиняют в незаконном захвате земель и городах и незаконном строительстве, и отношение к ним преимущественно негативное[20]. Даже Уполномоченный по правам человека Кыргызстана пишет, что «внутренние мигранты, не имеющие жилья, работы и доступа к медицинскому обслуживанию» представляют собой «угрозу для безопасности страны»[21].

Из-за экономической ситуации растет трудовая эмиграция. С конца 1990-х годов граждане Кыргызстана уезжают в Россию, Казахстан, и все больше – в страны Персидского Залива, Европу и Турцию (с которой у Кыргызстана безвизовый режим). Число эмигрантов оценить трудно. При оценке количества людей, ежегодно покидающих страну, часто приводится цифра 500000 человек (из 5,5 миллионов населения), однако Кыргызстан не располагает точной статистикой (см. далее, Часть II.2).

По данным Международной организации по миграции (МОМ), в Кыргызстане количество эмигрантов превышает количество иммигрантов (миграционные показатели: -2,9 мигранта на 1000 человек населения), а внутренние мигранты составляют 5,5% населения. Денежные переводы мигрантов составляют до 322 миллионов долларов[22] (см. далее, Часть II.2).

I.2 Политическая ситуация и основные проблемы в области прав человека

Часто противопоставляют политически стабильный Казахстан, которым управляет один и тот же лидер с провозглашения независимости в 1991 году, политически нестабильному Кыргызстану, где бывшего президента Акаева свергли во время «революции тюльпанов» в 2005 году. Однако, несмотря на эти различия, очевидно, что в обеих странах наблюдается одна и та же тенденция к монополизации власти и сокращению возможностей для выражения протеста или критики. Как и в других странах региона борьба с определенными религиозными течениями, в особенности с теми, которые ассоциируются с радикальным исламом, интенсифицируется, и часто сопровождается серьезными нарушениями прав человека.

I.2.A Казахстан

С 1989 года Казахстаном руководит Нурсултан Назарбаев, бывший первый секретарь Коммунистической Партии Республики и в последующем президент независимого Казахстана. Недавно он отпраздновал 20-летнюю годовщину своего руководства страной. Назарбаев преследует политику продвижения казахских ценностей, но в то же время не забывает и о русскоязычном населении (которое в 1999 году все еще составляло до 30%), сделав русский вторым официальным языком. В мае 2007 года Назарбаев провел через парламент ряд поправок к конституции с целью установить «президентско-парламентский режим». «В действительности, в данном случае глава государства под прикрытием демократических реформ, которые должны были произвести хорошее впечатление на международное сообщество, укрепил свою власть над правительственными структурами»[23]. Реформы представляли собой консолидацию власти: чтобы быть

часть экономики остается в тени (53% ВВП, по результатам последнего исследования ПРО ООН).

19. Мадлен Ривз «Путешествие в город: исследование микродинамики трудовой миграции из Южного Кыргызстана», Национальная идентичность в Евразии II: Миграция и диаспора в Евразии, Wolfson College, Oxford, 10-12 июля 2009 г.

20. В программе развития Бишкека на 2008-2010 гг. говорится, что «внутренняя миграция приводит к девальвации интеллектуального, образовательного и культурного потенциала города... Городская среда ухудшается во всех сферах: безопасности, здравоохранения и культуры». «Программа развития Бишкека на 2008-2010 гг.», цитата из доклада Уполномоченного по правам человека 2009 года.

21. Доклад Уполномоченного по правам человека Кыргызстана, op.cit.

22. http://iom.int/jahia/Jahia/activities/asia-and-oceania/central-asia/kyrgyzstan.

23. Анна Вадурель, «Как закрепиться на международной арене, Казахстан, 2007 год», Courrier des Pays de

представленными в Мажилисе (Парламенте) партии должны были набрать 7% голосов, и хотя срок президентского правления сократили с 7 до 5 лет, для Назарбаева было сделано исключение и ему позволили баллотироваться на выборах в конце его семилетнего срока (который должен закончиться в 2012 году). После майских конституционных реформ, в августе 2007 года были объявлены парламентские выборы. На этих выборах абсолютное большинство голосов (88%) получила партия «Нур Отан», президентская партия, которая заняла все места в парламенте. Ни одна партия, кроме «Нур Отан», не смогла преодолеть семи-процентный барьер. Международная миссия, направленная в страну Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) для наблюдения за выборами 18 августа, пришла к выводу, что «ряд международных стандартов не был соблюден, в частности, некоторые элементы нового законодательства и процесс подсчета голосов»[24].

Тем не менее, в ноябре 2007 года совет министров ОБСЕ принял решение, что Казахстан может стать председателем ОБСЕ в 2010 году, таким образом удовлетворив соответствующий запрос Казахстана от 2003 года о том, чтобы стать председателем в 2009 году, - с задержкой всего лишь на год. С тех пор власти продолжали чинить препятствия любой оппозиции. Политические партии должны пройти два этапа регистрации: вначале должен быть зарегистрирован организационный комитет, а затем сама политическая партия. На октябрь 2009 года оппозиционная партия «Алга!» ожидала регистрации уже полтора года. Правозащитники и оппозиционные партии жалуются на трудности в организации демонстраций и публичных собраний, которые часто запрещают под разными предлогами. В последнем докладе Human Rights Watch также отмечается подавление свободы выражения, собрания и слова[25].

Кроме того, 29 апреля 2009 года Парламент Казахстана принял новый закон об Интернете, который вошел в силу после подписания президентом Назарбаевым в июле 2009 года, хотя ОБСЕ и призывало наложить вето на законопроект. В соответствии с Законом, Интернет, включая чаты, блоги и форумы, расценивается как СМИ. Закон позволяет местным судам блокировать веб-сайты, включая иностранные, и предоставляет Генеральной Прокуратуре Казахстана право закрывать Интернет-ресурсы без обращения в суд.

Ущемляются и религиозные свободы. За последние несколько лет преследованиям подвергаются религиозные группы, которые считаются «нетрадиционными» или «экстремистскими». В декабре 2008 года Парламент принял поправки к Закону «О религии», в соответствии с которыми усилился контроль и на религиозную деятельность были наложены существенные ограничения[26].

По словам Евгения Жовтиса, президента Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности (КМБПЧ), «несмотря на тот факт, что эти поправки были признаны Конституционным советом неконституционными, основные их идеи реализованы. В 2008 году и в начале 2009 года национальные службы безопасности и правоохранительные органы проводили рейды по собраниям небольших религиозных сообществ, включая собрания, проходившие в частных домах, и многих иностранных миссио-

---

l'Est № 1065 январь-февраль 2008 года, стр. 127. Зять Назарбаева, Рахат Алиев, получивший статус беженца в Вене, обвинил своего тестя о том, что тот ввел поправки в конституцию, чтобы монополизировать власть. Его лишили посольских функций и на его арест был выписан международный ордер. Недавно он издал книгу о Назарбаеве «Крестный тесть». 25 мая 2009 года Прокуратура Казахстана объявила, что читать книгу не противозаконно, но запретила ввоз и распространение книги в стране.

24. «Выборы в Казахстане: прогресс и проблемы», пресс-релиз ОБСЕ, 19 августа 2007 года, http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/25959-1.pdf.html

25. По данным Human Rights Watch, «в Казахстане журналисты работают в постоянном напряжении, они подвергаются угрозам судебных разбирательств и нередко прямым угрозам жизни. (…) Обычно практикой являются угрозы по телефону, визиты полиции и судебные тяжбы. Независимых телекомпаний не существует, власти часто блокируют сайты, критикующие правительство. (…) Контролируются все общественные собрания, и с большой вероятностью все собрания с политическими целями могут быть запрещены или разогнаны полицией, или и то, и другое. Human Rights Watch, «Тихие репрессии: свобода религии, собраний и выражения мнений в Казахстане», декабрь 2008 года, http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/01/atmosphere-quiet-repression-0.

26. В том числе, обязательная регистрация, ограничения на распространение религиозных материалов, постановление, что «религиозные группы» (менее 50 человек) могут встречаться только в частном порядке и т.д.. См. анализ закона в докладе HRW «Тихие репрессии», op. cit.

неров выдворяют из страны»[27]. Этот закон затронул христианские церкви (в особенности протестантские), кришнаитов[28] и в первую очередь различные мусульманские группы, окрещенные «экстремистскими», преследования[29] которых начались еще задолго до принятия нового закона.

В июле 2009 года независимый эксперт ООН по вопросам меньшинств Гей Дж. Макдугалл посетил Казахстан и призвал правительство «начать широкомасштабный диалог с «нетрадиционными» религиозными группами о механизмах гарантии для них всех прав и свобод»[30].

Наконец, FIDH особенно обеспокоена тем, как проходил суд над Евгением Жовтисом, президентом КМБПЧ. В начале сентября 2009 года он был приговорен к 4 годам лишения свободы после дорожно-транспортного проишествия, в результате которого погиб пешеход, на основании утверждения, что он мог избежать аварии. Адвокаты защиты, тем не менее, указывают на многочисленные процессуальные нарушения: Жовтиса не проинформировали о его переквалификации из свидетеля в обвиняемого, было отказано в независимой экспертизе, частично материалы защиты не были рассмотрены. Национальные и международные правозащитные организации, Европейский Союз и ОБСЕ выразили свою озабоченноть и призвали Казахстан соблюдать международные стандарты, когда дело дойдет до стадии обжалования. Однако, Евгений Жовтис продолжает отбывать наказание в условиях, тяжесть которых не может быть обоснована даже вынесенным приговором.

I.2.В Кыргызстан

С 1990 по 2005 президентом Кыргызстана был Аскар Акаев. В марте 2005 года нарушения во время парламентских выборов спровоцировали волну беспорядков, и демонстрации по всей стране вынудили Президента Акаева уйти в отставку. Курманбек Бакиев был избран президентом в июле 2005 года, набрав 88% голосов на выборах, которые ОБСЕ охарактеризовали как «ощутимый прогресс в достижении стандартов ОБСЕ и других международных стандартов демократических выборов»[31]. С тех пор ситуация в стране отличается серьезной нестабильностью (за два с половиной года Конституцию меняли трижды), а Президент Бакиев пытается сосредоточить все больше контроля в своих руках.

После его выборов и принятия новой Конституции в декабре 2006 года раскол внутри правящей партии и растущее недовольство оппозиции подтолкнуло Бакиева к объявлению референдума 21 октября 2007 года, на котором 75% голосов были одобрены дальнейшие реформы Конституции. На референдуме также поднимался вопрос о реформах закона о выборах, за которые проголосовали 76% избирателей. В день голосования были зафиксированы многочисленные нарушения, например, вброс фальсифицированных бюллетеней и выдворение наблюдателей с избирательных участков.

На следующей день после того, как были объявлены результаты референдума, Президент распустил парламент и назначил парламентские выборы на 16 декабря 2007 года, а также объявил о создании президентской партии «Ак Жол». Из-за нехватки времени,

---

27. «На пути к месту председателя в ОБСЕ: Казахстан 2010» Речь Евгения Жовтиса на слушаниях Комиссии Конгресса США по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинкская комиссия), Палата представителей США, 12 мая 2009 года.
28. В январе 2009 года «суд в Казахстане приговорил российскую гражданку Елизавету Дреничеву, миссионерку Церкви Унификации, к 2 годам лишения свободы за ее проповеди. [...] В Алматы муниципальные власти приказали последователям «Духовного общества Кришны» освободить помещение, которое находится у них в собственности, до 28 февраля. В прошлом году последователи Харе Кришны в Казахстане были официально лишены своего молитвенного помещения, а также частных построек, сооруженных ими на участке земли, приобретенном на окраинах Алматы в конце 1990-х гг.». (Мерхат Шарипжан «В Центральной Азии процветает религиозная нетерпимость, несмотря на Конституцию», RFE-REL 11 марта 2009 г.).
29. С 2006 года группа из более чем 200 мусульман из Казахстана безуспешно просит политического убежища в Чешской Республике из-за преследований за их религиозную деятельность и верования. Чешские власти отклонили их ходатайства об убежище в январе 2009 года, и теперь им грозит депортация. См. Открытое письмо Ассоциации за Права Человека в Средней Азии вице-президенту Европейской Комиссии, http://www.migrationonline.cz/e-library/?x=2191142
30. www.rferl.org/content/UN_Says_Kazakhstan_Has_Room_For_Improvement_On_Minority_Issues/1777382.html
31. «В кыргызских выборах отмечен ощутимый прогресс», ОБСЕ, 11 июля 2005 года, http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/15624-1.pdf.html

оппозиционные партии не успели серьезно подготовиться, и неудивительно, что «Ак Жол» набрала 47% голосов и получила 77% мест в парламенте.

Оппозиционная партия «Ата Мекен» набрала 8,7% голосов, но тем не менее не была допущена в парламент из-за того, что не преодолела барьер в 0,5% голосов в г. Ош. Избирательное законодательство, принятое на референдуме в октябре 2007 года, установило сложную избирательную систему, в соответствии с которой партии должны не только набрать 5% голосов по всей стране, но и преодолеть барьер в 0,5% в каждом регионе и двух крупнейших городах страны.

В июле 2009 года состоялись новые президентские выборы, на год раньше ожидаемого срока, что снова лишило оппозицию необходимого для подготовки времени[32]. Предвыборная кампания сопровождалась рядом уголовных обвинений, предъявляемых членам оппозиции, и различными препятствиями их деятельности[33].

Миссия FIDH посетила Кыргызстан в июне 2009 года, за месяц до выборов, и отметила недовольство и беспокойство правозащитников по поводу практической стороны организации выборов (отказ от «маркировки», что приводит к повышению риска множественного голосования; опасение, что в будний день смогут прийти проголосовать только студенты и бюджетники), а также мер, препятствующих независимым НПО наблюдать за выборами. Кроме того, подвергалась сомнению и верность избирательных списков (не имелось информации о тех, кто переехал или о мигрантах, проживающих за границей, за которых, по опасениям, в их отсутствие могли проголосовать представители местных властей).

Курманбек Бакиев был переизбран, набрав 89,7% голосов. Главный оппонент Бакиева, Алмазбек Атамбаев (бывший премьер-министр и кандидат от нескольких оппозиционных партий) снял свою кандидатуру в середине дня выборов, поскольку ему сообщили, что он набрал только 7% голосов. Несколько сторонников оппозиции, которые выразили свой протест, были задержаны.

Наблюдательская миссия ОБСЕ опубликовала крайне критическое заявление, прийдя к выводу, что «президентские выборы в Кыргызстане не отвечали основным обязательствам страны перед ОБСЕ, несмотря на некоторые позитивные элементы». По мнению миссии ОБСЕ, перед выборами граница между правящей партией и государством былы размыта, освещение предвыборной кампании в СМИ было предвзятым, власти препятствовали предвыборным мероприятиям оппозиции, а также оказывали давление и запугивали сторонников оппозиции. «День выборов был осложнен множеством проблем и нарушений, включая вброс бюллетеней, неточности в списках избирателей и многократное голосование одним лицом. Процесс проведения выборов ухудшился в ходе подсчёта голосов и определения результатов голосования»[34]. Тем не менее, Центральная избирательная комиссия подтвердила результаты выборов.

Эти события довершили постепенное ограничение гражданских свобод, происходящее в течение последних нескольких лет. По мнению Турсунбека Акуна, Уполномоченного по правам человека в Кыргызстане, «в отношении ситуации с правами человека, 2008 год – возврат в прошлое для Кыргызстана», что подтверждается «закрытием независимых газет «Де Факто» и «Алиби»; прекращение вещания Радио «Свобода» на кыргызском языке на государственных теле- и радиоканалах»[35]. За последние 2 года девять журналистов и правозащитников из Кыргызстана получили или просили политического убежища на Западе[36]. 16 июня 2009 года Миклос Харашти, представитель ОБСЕ по свободе прессы, направил письмо министру иностранных дел Кыргызстана Кадырбеку Сарбаеву, в котором

32. В действительности, существовало расхождение между Конституцией, по которой президент был выбран, которая предусматривала 4 года президентских полномочий, и нынешней Конституцией, по которой Президент может занимать этот пост 5 лет. Конституционный суд вынес решение о необходимости перевыборов в 2009 году.
33. «Рост количества уголовных дел против членов политических партий», 2 марта 2009 года, http://www.fidh.org/Rise-in-criminal-cases-against
34. Пресс-релиз ОБСЕ, «Президентские выборы в Кыргызстане не соответствовали основным требованиям ОБСЕ, несмотря на некоторые позитивные аспекты», 24 июля 2009 года, http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/39014-1.pdf.html
35. http://www.rferl.org/content/Kyrgyz_Ombudsman_Agrees_With_Freedom_House_Criticism/1369897.html
36. http://www.rferl.org/content/Kyrgyz_Editor_Seeking_Asylum_In_Europe_The_Ninth_In_Past_Two_Years/ 1360715.html

говорилось: «Журналисты Кыргызстана в последнее время все чаще подвергаются грубым нападениям – только за последний месяц произошло 2 таких нападения, а многие преступления прошлого года до сих не раскрыты властями»[37]. В июне 2008 года Парламент принял поправки к Закону Кыргызской республики «О мирных собраниях» и протесте, в соответствии с которыми местные власти получили возможность существенно сократить список мест, где разрешается проводить мирные демонстрации. Возросло количество арестов, ужесточилось уголовное преследование; несколько правозащитников, с которыми встречалась миссия FIDH описывали, как они подверглись аресту и насилию со стороны полиции во время демостраций.

Особой критике подвергся Закон «Об НПО», который обсуждался в парламенте в июне 2009 года. По новому закону некоммерческим организациям будет запрещено заниматься политической деятельностью и принимать участие в выборах. Противники законопроекта считают, что закон задумывался как способ помешать НПО осуществлять наблюдение на выборах. По рекомендации БДИПЧ, окончательная версия законопроекта не должна содержать определенных положений, таких как «запрет деятельности, которая подпадает под широкое определение «политической» или «связанной с выборами»[38]. В сентябре 2009 года на рассмотрение в Парламенте был внесен законопроект о «защите государственной тайны». В этом законопроекте вся информация, касающаяся международных отношений, экономики, технических и научных вопросов, распространение которой подрывает устои государства, определяется как государственная тайна. Данный закон ставит под угрозу деятельность НПО и журналистов.

Правозащитники оказываются во все более тяжелом положении. Некоторым иностранным правозащитникам было отказано во въезде в Кыргызстан (Ивару Дэйлу из Норвежского Хельсинского Комитета, эксперту по Центральной Азии, в октябре 2008 года; В. Пономареву из ПЦ «Мемориал» (Россия) в феврале и апреле 2009 года). После сообщений о неоднократных преследованиях[39] президент Кыргызского Комитета по правам человека Рамазан Дырылдаев, принимавший миссию FIDH в июне, уехал из страны в августе 2009 и попросил политического убежища в Австрии.

Неослабевающее беспокойство вызывает проблема пыток в Кыргызстане. Согласно докладу, предоставленному миссии Уполномоченным по правам человека Кыргызстана, который основывается на работе нескольких НПО, жестокое обращение и пытки по-прежнему применяются в отделениях милиции, в основном с целью выбивания признательных показаний[40]. Безнаказанность повсеместна, хотя политики и отказываются признавать эту проблему. Так, вице-спикер парламента Кыргызстана Кубанычбек Исабеков сообщил миссии FIDH, что пыток в Кыргызстане не существует, и что «в любом случае, никаких письменных жалоб ему по этому поводу не поступало».

Пытки применялись при подавлении бепорядков в городе Ноокат в октябре 2008 года – инцидент, который также иллюстрирует ужесточение политики властей против «нетрадиционных» мусульман. 1 октября 2008 года в Ноокате (в Ошской области Кыргызстана) было запрещено публично отмечать религиозный праздник Эйд. Это привело к насильственным столкновениям и разгону населения в последующие недели. Традиционно во время праздника организуется лотерея и раздача плова.

Власти изначально хотели запретить праздник, опасаясь того, что религиозные группы воспользуются случаем для привлечения приверженцев, в конце концов разрешили проводить праздник на стадионе города. Однако 1 октября стадион был закрыт, и люди, собравшиеся там, отправились к зданию муниципалитета. Там диалог быстро перерос в конфронтацию, в представителей городских властей стали бросать камни и другие предметы, а полиция пыталась силой разогнать участников демонстрации.

На следующий день началась охота за участниками демонстрации и подозреваемыми

37. www.rferl.org/content/More_At_Stake_In_Kyrgyz_Presidential_Vote_Than_Would_Appear/1757395.html
38. Кыргызские НПО опасаются ужесточения законодательства, IWPR, RCA № 569, 10 марта 2009 года, http://www.iwpr.net/?p=rca&s=f&o=350815&apc_state=henirca2009
39. Срочное обращение KGZ 001/0108/OBS 007, 16 января 2008 года; срочное обащение KGZ 001/0108/OBS 007, 16 января 2008 года; срочное обращение KGZ 002/1008/OBS 172, 28 октября 2008 года.
40. Доклад Уполномоченного по правам человека Кыргызстана «О ситуации со свободами, правами человека и гражданскими правами в Кыргызской республике в 2008 году», Бишкек, 2009 г. (на русском языке).

членами запрещенной исламской партии Хизб ут-Тахрир, под руководством Комитета национальной безопасности и так называемого 9 отдела, находящегося в ведомстве МВД и отвечающего за борьбу с экстремизмом и терроризмом. Местным властям было отдано распоряжение составить списки всех членов Хизб ут-Тахрира (некоторые платили взятки, чтобы не появиться в этих списках). 70 человек были арестованы, подавляющее большинство из них подвергались пыткам во время содержания под стражей: пыткам электрошоком и водой, избиениям, унижениям, оскорблениям их религиозных убеждений и сексуальному насилию[41].

Следствие закончилось в конце ноября 2008 года; 27 ноября 32 человека были приговорены к лишению свободы на срок от 9 месяцев до 20 лет. В дополнение к первоначальным обвинениям (организация массовых беспорядков, применение силы против представителей властей), власти предъявили «политические» обвинения (сепаратистская деятельность, возбуждение национальной, расовой и религиозной ненависти; призыв к насильственному свержению власти). Люди были приговорены без доказательств их принадлежности к запрещенной партии, некоторых из них даже не было в Ноокате 1 октября. Важно отметить также, что большинство приговоренных были гражданами Кыргызстана узбекского происхождения. В мае 2009 года Верховный суд Кыргызстана снизил некоторые сроки, но отклонил все жалобы по существу (обвинения в пытках и неправомерность составления списков членов Хизб ут-Тахрира).

Ноокатское дело привело к принятию ужесточающих поправок к законам Кыргызстана. В октябре 2008 года были приняты поправки к Уголовному кодексу, предусматривающие увеличение наказания (до 10 лет лишения свободы) за участие в деятельности запрещенной организации, возбуждающей «религиозную ненависть» (включая распространение материалов) и использование «экстремистских символов».

Под предлогом борьбы с терроризмом и экстремизмом 6 ноября 2008 года Парламент принял новый закон «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», который вступил в силу в январе 2009 года. Очень напоминая закон, принятый в Казахстане, он также предусматривает запрет «агрессивных действий, направленных на привлечение приверженцев», запрет на распространение части религиозной литературы, включая печатные, религиозные аудио- и видеоматериалы, и де-факто включает обязательную перерегистрацию всех зарегистрированных уже религиозных организаций[42].

С момента вступления в силу этого закона в январе 2009 года многочисленные общины, включая Харе Кришну, Свидетелей Иеговы и протестантов, жалуются на рейды полиции с конфискацией материалов[43]. В августе 2009 года Кыргызстан преобразовал Межведомственный совет по религиозным вопросам в Государственный Координационный совет по борьбе с религиозным экстремизмом. В нынешнем политическом климате эта мера также рассматривается как шаг навстречу Шанхайской организации сотрудничества, а также Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).

I.3 Приоритет обязательств: международные или региональные?

С распадом СССР в 1991 году и последующим открытием границ и политическими трансформациями изменились и международные правила игры для Казахстана и Кыргызстана. Обе страны стремились стать частью международного сообщества, ратифицировав или присоединившись к основным инструментам защиты прав человека. Обе страны также столкнулись с притоком беженцев, что до тех пор было невозможно себе представить в бывших закрытых советских республиках, часто используемых советскими властями как

41. См. информацию, предоставленную Комиссией по правам человека при Уполномоченном по правам человека Кыргызстана и доклад Мемориала «Кыргызстан – нарушения прав человека в «Ноокатском деле» (на русском языке), 27 января 2009 года: http://www.memo.ru/2009/01/27/2701091.htm

42. Мушфиг Байрам, «КЫРГЫЗСТАН: в четверг Парламент должен проголосовать за ограничительное законодательство», 5 ноября 2008 года, http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1213

43. См. статьи о положении со свободой вероисповедания в Кыргызстане на сайте Форума 18: http://www.forum18.org/Archive.php?query=&religion=all&country=30

места ссылки и депортаций. Представляя интерес для основных мировых сил в результате своего стратегического положения в сердце Центральной Азии, с момента установления независимости Казахстан и Кыргызстан пытались сформулировать внешнюю политику, в которой были бы сбалансированы интересы США и России. Например, в Кыргызстане находится авиабаза военно-воздушных сил США «Манас», а также военно-воздушные базы России. В то же время все большую роль начинает играть региональное сотрудничество в рамках организаций по безопасности, в которых лидируют Китай и Россия.

I.3.A Международные обязательства: отсутствие прогресса в соблюдении прав человека

1) Казахстан

Казахстан ратифицировал большинство основных инструментов защиты прав человека ООН, включая Международный Пакт о гражданских и политических правах (ICCPR)[44], Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (IESCR)[45], Конвенцию против Пыток (CAT) Ратифицирована 26 августа 1998 года., Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)[46], Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)[47] и Конвенцию о правах ребенка (CRC)[48]. Казахстан также ратифицировал Конвенцию о Статусе беженцев[49] и Протокол, касающийся статуса беженцев[50]. Однако Казахстан до сих пор не ратифицировал Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей[51]. Кроме того, Казахстан ратифицировал 17 Конвенций Международной организации труда (МОТ), включая восемь основных Конвенций МОТ о свободе собраний и коллективных договорах, ликвидации принудительного и обязательного труда, ликвидации дискриминации в отношении труда и занятий и об искоренении детского труда. Однако, Казахстан не ратифицировал 2 инструмента, касающихся непосредственно трудящихся-мигрантов: Конвенцию МОТ № 97 1949 года о трудовой миграции и Конвенцию МОТ № 143 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения).

Последние изменения

«Тот факт, что Республика Казахстан была выбрана председателем Организации по Безопасности и Сотрудничеству в Европе в 2010 году [...] не только является большой честью для нас и признанием наших достижений, но также и большой ответственностью в связи с необходимостью безоговорочно соблюдать все международные обязательства» (госпожа Тамара Дуйсенова, исполнительный секретарь Министерства труда и социальной защиты, Казахстан, выступление на заседании ОБСЕ 17 мая 2009 г.)[52].

Перспектива председательства в 2010 году Казахстаном ОБСЕ давала некоторые основания для надежд на прогресс в отношении соблюдения международных обязательств в области прав человека. Решение выбрать Казахстан председателем, который таким образом становился первой пост-советской страной, занявшей председательское место, было принято после того, как страна обязалась провести реформы в области соблюдения прав человека в соответствии с принципами ОБСЕ. Однако, достигнутый прогресс был очень незначительный. Несмотря на некоторые улучшения, до сих пор не соблюдаются основные международные обязательства, и до сих пор не отменена смертная казнь.

---

44. Ратифицирован 24 января 2006 года.
45. Ратифицирован 24 января 2006 года.
46. Ратифицирована 26 августа 1998 года.
47. Ратифицирована 26 августа 1998 года.
48. Ратифицирована 12 августа 1994 года.
49. Ратифицирована 15 января 1999 года.
50. Ратифицирована 15 января 1999 года.
51. См. Таблицу ратификаций в Приложении.
52. Заявление на 17-ом Экономическом и экологическом форуме ОБСЕ в Афинах 18-20 мая 2009 года «Управление миграцией и ее роль в экономической, социальной и экологической политике по обеспечению стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ» (по-английски), часть 2: «Обзор исполнения обязательств ОБСЕ в экономической и экологической сфере в отношении миграции».

Ратификации: В 2008-2009 годах были реализованы некоторые положительные меры, включая ратификацию Международной Конвенции для защиты всех лиц от насильственных исчезновений[53] и ратификацию Первого Факультативного Протокола к Международному Пакту о гражданских и политических правах, что позволит жертвам нарушений прав человека подавать жалобы в Комитет ООН по правам человека[54]; также были разработаны декларации в соответствии с Конвенцией ООН против пыток (КПП), которые позволяют подавать жалобы в Комитет ООН против пыток[55]. Кроме того, Казахстан ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции ООН против пыток (КПП), что позволило создать систему независимого мониторинга всех мест лишения свободы[56].

Другие изменения: В июле 2009 года были внесены поправки в Уголовный кодекс с целью отмены смертной казни за все преступления, за исключением преступлений, связанных с терроризмом, которые привели к смерти двух или более человек, а также тяжких преступлений, совершенных в военное время. Этот шаг последовал за объявлением президентским указом моратория на смертную казнь в 2003 году. Однако реформа не привела к полной отмене смертной казни. Сохранение смертной казни за преступления, связанные с терроризмом, способствует тому, что она может быть применена в самых разных случаях. По словам Евгения Жовтиса, президента КМБПЧ, среди положительных изменений, произошедших в ходе подготовки Казахстана к председательствованию в ОБСЕ, можно отметить «бОльшую открытость органов власти, их готовность к конструктивному сотрудничеству с неправительственными организациями, учреждение ряда консультативных органов, рабочих групп, общественных советов, в рамках деятельности которых происходит более интенсивный диалог между органами власти и гражданским обществом»[57]. И хотя важно подчеркивать эти положительные изменения, Казахстан не выполняет все необходимые обязательства для того, чтобы стать председателем в ОБСЕ, и политическая ситуация в стране продолжает вызывать серьезное беспокойство в области соблюдения прав человека (см. выше, Часть I.1).

В 2009 году Казахстан посетил ряд независимых экспертов ООН, включая Спецдокладчика ООН по пыткам Манфреда Новака, который после визита заявил о насилии и пытках в пенитенциарной системе Казахстана и о неадекватной системе следствия, обвинения и наказания нарушителей[58]. В заключении доклада он отметил, что «применение пыток, жестокое обращение и бесчеловечное и унижающее человеческое достоинство наказание превышают средние показатели»[59].

В июле 2009 года Казахстан продлил действующее приглашение по всем специальным процедурам ООН. В тот же месяц независимый эксперт ООН по вопросам меньшинств Гэй Макдугалл одобрительно отметил в Казахстане «высокий уровень межэтнического и межрелигиозного сотрудничества и толерантности», но упомянул «ряд вопросов», вызывающих беспокойство, включая низкий уровень развития демократии, недостаточные механизмы реабилитации жертв расовой дискриминации и дискриминационных правил регистрации религиозных групп[60].

2) Кыргызстан

Кыргызстан также ратифицировал большинство инструментов ООН по защите прав человека, включая Международный Пакт о гражданских и политических правах (ICCPR)[61],

53. Ратифицирована в феврале 2009 года.
54. Ратифицирована в июне 2009 года.
55. В соответствии со Статьями 21 и 22; декларации были провозглашены в феврале 2009 года.
56. Ратифицирован в октябре 2008 года.
57. На пути к председательству в ОБСЕ: Казахстан, 2010 год, речь Евгения Жовтиса на слушаниях Комиссии Конгресса США по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинская Комиссия), Палата представителей США, 12 мая 2009 года (по-английски).
58. Пресс-релиз ООН, «Заканчивается визит эксперта ООН по пыткам в Казахстан, 13 мая 2009 года, http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/0BE9B42AD9B38DD6C12575B500527CC8?opendocument
59. «Заканчивается визит эксперта ООН по пыткам в Казахстан», 13 мая 2009 года, пресс-релиз ООН, www.un.kz
60. Пресс-релиз ООН, Казахстан: «Как можно улучшить ситуацию в отношении положения меньшинств» сообщает независимый эксперт ООН, 15 июля 2009 года, http://www.unhchr.ch/huricane/huricane.nsf/view01/E2439BE5E53977E1C12575F400363653?opendocument
61. Ратифицирован 7 октября 1994 года.

Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах (IESCR)[62], Конвенцию против пыток (CAT) Ратифицирована 5 сентября 1997 года., Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW)[63], Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации (CERD)[64], Конвенцию о правах ребенка (CRC)[65] и Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей[66]. Кыргызстан также ратифицировал Конвенцию о статусе беженцев[67] и Протокол, касающийся статуса беженцев[68].

Кроме того, Кыргызстан ратифицировал 53 Конвенции МОТ, включая 8 основных Конвенций о свободе собраний и коллективных договоров, о ликвидации принудительного и обязательного труда, о ликвидации дискриминации в области труда и занятий, об искоренении детского труда, а также Конвенцию № 97 1949 года о трудовой миграции[69]. Кыргызстан еще не ратифицировал Конвенцию МОТ № 143 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения).

Последние изменения

Ратификации: В декабре 2008 года Кыргызстан ратифицировал Факультативный протокол к Конвенции против пыток.

Другие изменения: В 2007 год Кыргызстан реформировал Уголовный Кодекс, отменив смертную казнь за нетяжкие преступления, и заменил смертные приговоры на пожизненное заключение[70]. И хотя это является значительным шагом вперед, условия в местах лишения свободы продолжают вызывать серьезное беспокойство, и в стране не существует тюрем, приспособленных для того, чтобы принимать заключенных, отбывающих пожизненный срок.

3) Механизмы Европейского Союза: новые возможности для прогресса в соблюдении прав человека?

Стратегия ЕС в отношении Центральной Азии, охватывающая Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, была принята в 2007 году. Она направлена на укрепление участия ЕС в торговле, энергетике, вопросах безопасности, образования, защиты окружающей среды и других стратегических вопросах в странах Центральной Азии, а также на продвижение прав человека и верховенства права. Стратегия также включает механизм регулярных диалогов по правам человека со всеми пятью странами Центральной Азии.

Создание механизма диалогов по правам человека между ЕС и Казахстаном и ЕС и Кыргызстаном предоставляет возможность открытого и откровенного обмена мнениями и обсуждения ситуации с правами человека в этих странах. Однако, эффективность влияния этих диалогов по правам человека будет серьезно ограничена до тех пор, пока ЕС не установит систему оценки и временных рамок по конкретных обязательствам, договоренность о которых достигнута обеими сторонами.

ЕС и его партнеры должны достичь общих публичных заявлений о договоренностях и обязательствах, мониторинг выполнения которых позволил бы оценить эффективность таких диалогов. Тем временем стороны должны гарантировать, что намерение эффективно соблюдать прав человека не ограничивается только сессиями диалогов по правам человека, а прослеживается во всех переговорах и стратегиях и политически поддерживается на всех уровнях обсуждения.

62. Ратифицирован 7 октября 1994 года.
63. Ратифицирована 10 февраля 1997 года.
64. Ратифицирована 5 сентября 1997 года.
65. Ратифицирована 7 октября 1994 года.
66. Ратифицирована 29 сентября 2003 года.
67. Ратифицирована 8 октября 1996 года.
68. Ратифицирована 8 октября 1996 года.
69. Ратифицирована 10 сентября 2008 года.
70. Реформа была проведена 29 июня 2007 года.

I.3.B Региональные обязательства[71]

Региональные инструменты, характерные для Центральной Азии, играют значительную роль в политике и практике Казахстана и Кыргызстана. Эти региональные инструменты, включая Содружество Независимых Государств (СНГ), Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), способствовали развитию сотрудничества между Казахстаном. Кыргызстаном и соседними странами, в основном в экономической сфере и в отношении национальной безопасности[72].

Поскольку приоритет отдается региональным отношениям с целью сохранения экономических преимуществ и преимуществ в области коллективного обеспечения безопасности, обращение Казахстана и Кыргызстана с гражданами соседних стран напрямую зависит от политических двусторонних отношений в регионе. Наиболее остро чувствуют на себе такой подход лица, ищущие убежища, поскольку лицо, рассматриваемое как представляющее угрозу в одном из государств-членов, часто рассматривается так же всеми государствами-членами (см. ниже Часть III).

Экономическое сотрудничество между странами в регионе растет, что служит мощным стимулом для Казахстана и Кыргызстана развивать тесные связи и взаимовыгодную политику с соседними странами. Например, в июне 2009 года Китай пообещал 10 миллиардов долларов США кредитного обеспечения на двусторонние и многосторонние проекты по сотрудничеству стран ШОС[73]. Китай также развивает партнерские отношения с Казахстаном, расширяя торговлю и занимаясь строительством нефтепроводов, связывающих страны[74]. В то же время, Кыргызстан сильно зависит от узбекского газа, и чиновники ссылаются на эту зависимость как на один из главных факторов, определяющих отношения с Узбекистаном. По словам вице-спикера Парламента Кыргызстана Кубанычбека Исабекова, Кыргызстан должен очень осторожно обращаться с лицами, ищущими убежища из Узбекистана, потому что после того, как ЛИУ из Узбекистана приехали в Кыргызстан в 2005 году (после событий в Андижане – см. далее, Часть III), у Кыргызстана «возникли проблемы с узбекскими властями... мы всегда покупали природный газ у Узбекистана, и узбекская сторона решила прекратить поставки газа и поднять цены. Кыргызстан остался один, нам никто не помог»[75]. Вице-спикер также отметил, что Казахстан был заинтересован в энергетических ресурсах Кыргызстана и что в рамках ШОС и других региональных организаций состоялся ряд конференций по этому вопросу, последняя конференция была посвящена Аральскому морю[76].

В то же время сотрудничество в области национальной безопасности является как стимулом, так и необходимым условием участия в этих региональных организациях. Благодаря общим границам, культурным и историческим связям и сетям поддержки,

---

71. Эта глава по региональным обязательствам основывается на материале исследований и анализа в докладе организации «Права человека в Китае» по Шанхайской организации сотрудничества «Региональная безопасность, экономическое сотрудничество и права человека» (будет опубликован весной 2010 года).

72. ШОС также предпринимала меры по координации трех основных региональных инструментов – СНГ, ОДКБ и ШОС. См., например, Меморандум Взаимопонимания между секретариатом ШОС и ОДКБ, Душанбе, 5 октября 2007 года. До сих пор непонятно, приведет ли это сотрудничество к более интенсивному обмену оперативной информацией или усилению анти-террористических мер.

73. «Давайте сообща бороться с мировым финансовым кризисом и строить гармоничное и прекрасное будущее вместе: обращение Ху Джинтао, президента КНР на встрече Совета глав государств-членов ШОС, Екатеринбург, Россия,» 16 июня 2009 года, http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t572628.htm.

74. См, например, «Исходная информация: основные факты о китайско-казахских отношениях,» новостное агентство Xinhua, 29 октября 2008 года, http://news.xinhuanet.com/english/2008-10/29/content_10271965.htm; «Китайско-Казахский нефтепровод начал качать нефть», новостное агентство Xinhua/Associated Press, 15 декабря 2005 года, http://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2005-12/15/content_503709.htm.

75. Встреча миссии FIDH с Кубанычбеком Исабековым, вице-спикером Парламента и председателем парламентского Комитета по миграции, Бишкек, 20 июня 2009 года. Ср. Встреча миссии FIDH с Айгуль Рыскуловой, Государственный Комитет по миграции и занятости, Бишкек, 19 июня 2009 года: «Нас критикуют, но мы очень рискуем. Мы страдаем от экономических санкций от Узбекистана – Кыргызстану приходится покупать узбекский газ по европейским ценам, так что мы пока вынуждены покупать казахский газ». Дмитрий Кабак из НПО «Открытый Молодежный Общественный Фонд» также подтвердил, что страх, что Узбекистан прекратит поставки газа в Кыргызстане, обоснован. Встреча FIDH с Дмитрием Кабаком «Открытый Молодежный Общественный Фонд», Бишкек, 20 июня 2009 года.

76. Встреча миссии FIDH с Кубанычбеком Исабековым, вице-спикером Парламента и председателем Парламентского Комитета по миграции, Бишкек, 20 июня 2009 года.

существующим между народами стран-членов, региональные организации являются для властей ресурсом, позволяющим контролировать предполагаемые угрозы по всему региону. Однако, недостаточный контроль и отсутствие системы подотчетности внутри региональных механизмов в области сотрудничества правоохранительных органов и обмена информацией об отдельных лицах усугубляют напряженную ситуацию с соблюдением прав человека в регионе.

В то время, как региональные инструменты сами по себе включают правозащитный компонент, на практике во многих странах-членах вопросы безопасности приобрели приоритетное значение за счет прав человека. Особенно в свете борьбы с терроризмом прерогативная роль вопросов национальной безопасности приводит к использованию региональных организаций как аппарата по обеспечению безопасности, что позволяет проводить в жизнь антитеррористическую, антиэкстремистскую и антисепаратистскую политику в органах власти в странах Центральной Азии, России и Китая, и оказывает серьезное влияние на лиц, перемещающихся между государствами.

Содружество Независимых Государств (СНГ)

СНГ было образовано в 1991 году после распада СССР как союз ряда бывших советских республик. В настоящее время официальными членами являются Армения, Азербайджан, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан и Узбекистан[77]. Государства-члены СНГ подписали ряд соглашений, касающихся миграции, нелегальной миграции, борьбы с терроризмом и прав человека. Среди этих соглашений: Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств СНГ (Бишкек, 1992 год)[78]; Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам (Минск, 22 января 1993 года) (далее - «Минская Конвенция»); Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (Москва, 15 апреля 1994 года); Конвенция о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 года) (необходимо отметить, что Казахстан не подписал данную Конвенцию); Соглашение о сотрудничестве между государствами СНГ в борьбе против незаконной миграции (6 марта 1998 года); Договор о сотрудничестве среди государств участников СНГ в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 года); и Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (Кишинев, ноябрь 2008 года).

На практике между соглашениями СНГ и международными правозащитными инструментами существуют противоречия. В интервью миссии FIDH должностные лица как Казахстана, так и Кыргызстана, ссылались в основном на Конвенцию СНГ и на Минскую Конвенцию как на главные обязательства по отношению к соседним государствам, касающиеся лиц, ищущих убежища и беженцев (см. далее Часть III). Минская Конвенция предусматривает правовую помощь государствам-участникам в уголовных делах, включая экстрадицию[79]. Государственные служащие регулярно подчеркивали свою обязанность выдавать лиц в соответствии с Минской Конвенцией[80] – включая лиц, которые могут подвергнуться в стране исхода преследованиям – несмотря на абсолютный запрет подобной выдачи по международному праву (см. далее, Часть III). Государства-участники СНГ также создали список разыскиваемых лиц, которые по утверждению любого государства-участника СНГ совершили уголовные преступления[81]. Лицо, попавшее в этот список, не может зарегистрироваться в другом государстве СНГ и таким образом не может получить статус даже временно проживающего в этом государстве, не говоря

77. См. «О Содружестве Независимых Государств»: http://www.cisstat.com/eng/cis.htm. Туркменистан является «ассоциированным членом» с 2007 года. Грузия вышла из состава СНГ после войны в Южной Осетии (в августе 2008 года), а Украина де-факто является стороной ряда соглашений между странами СНГ.
78. Россия сначала подписала соглашение, но вышла из него в 2001 году.
79. См. «Конвенция о правовой помощи и правовым отношениям в гражданских, семейных и уголовных делах: информационный документ, представленный делегацией РФ», Гаагская конференция по международному гражданскому праву, Информационный документ № 1, апрель 2005 года, http://www.unesco.kz/cgi-bin/library?e=d-000-00---0HRCru-akalru%2CHRCru-01-1-0--0prompt-10---4------0-1l--1-ru-50---20-about---00021-001-1-0windowsZz-1251-00&cl=CL2.7&d=HASH0efcdabcb475f17daa9ac1&x=1
80. Например, встреча миссии FIDH с Кубанычбеком Исабековым, вице-спикером Кыргызского парламента и председателем Парламентского Комитета по миграции, Бишкек, 20 июня 2009 года («Мы – сторона Минской Конвенции, по которой мы обязаны выдавать преступников»).
81. Ibid. (подтверждает существование списка разыскиваемых лиц).

о ходатайствовании о статусе беженца в соответствии с Конвенцией и Протоколом ООН, относящимися к статусу беженцев (см. далее Часть III).

Кроме того, сотрудники Министерства труда Казахстана указали миссии, что стране нет необходимости ратифицировать Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, поскольку принципы защиты и обязательства по отношению к трудящимся-мигрантам содержатся в соглашениях СНГ, «лучше адаптированным к региональному контексту»[82], в частности, проект Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов-граждан государств-участников СНГ и их семей, который обсуждается с 2003 года. Он был, в конце концов, подписан всеми государствами СНГ в 2008 году, но еще не ратифицирован.

Помимо данной Конвенции, среди соглашений, касающихся трудовых мигрантов, можно перечислить:

Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов, принятое в апреле 1994 года. Основанное на принципах МОТ, соглашение касается только законных трудовых мигрантов и их семей. Соглашение содержит положения о взаимном признании дипломов и лет трудового стажа, о правилах трудоустройства в принимающей стране и ликвидации двойного взимания налогов. Только положение о медицинском обслуживании отсылает к принципу равного обращения с гражданами. Трудовые мигранты также имеют право на социальную защиту, в соответствии с законодательством принимающей страны и на перевод своих денежных накоплений[83]. Соглашение было ратифицировано всеми государствами-участниками СНГ, но должно применяться через двусторонние солашения, и только три государства СНГ ратифицировали поправки к Конвенции 2005 года.

Несколько соглашений о борьбе с незаконной миграцией. Соглашение о сотрудничестве между государствами-участниками СНГ в борьбе с незаконной миграцией было подписано 6 марта 1998 года. Это соглашение предусматривает совместные действия по контролю за миграцией, обмен информацией о незаконной миграции, выборатке механизмов депортации и обучению сотрудников, занимающихся борьбой с незаконной миграцией. Однако, соглашение не предусматривало специального бюджета или механизмов реализации. В 2002 году была предложена инициатива создать базу данных по незаконным мигрантам и лицам, которым запрещен въезд на территорию сторон Соглашения по национальному законодательству, а также по обмену информацией о незаконных передвижениях.

Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ)

ОДКБ – организация коллективной обороны, была создана в 2002 году, в нее входят Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия, Таджикистан и Узбекистан.[84] Организация является отростком СНГ, и основана на Договоре о коллективной безопасности в странах СНГ 1992 года[85] который предусматривает, что «Если одно из государств - участников подвергнется агрессии со стороны какого - либо государства или группы государств, то это будет рассматриваться как агрессия против всех государств - участников настоящего

82. Встреча FIDH с Министерством труда, Ассель Нуссуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции, Астана, 12 июня 2009 года. Ср. встреча FIDH с Вячеславом Калюжным, главой Национального Центра по Правам Человека при Уполномоченном по правам человека, Астана, 11 июня 2009 года (он отметил, что власти Казахстана пользуются Конвенцией о незаконной миграции внутри СНГ для борьбы с незаконной миграцией). Встреча FIDH с Анарой Ибраевой, директором отделения Казахстанского бюро по правам человека, Астана, 12 июня 2009 года (она утверждала, что Минская Конвенция регулирует сотрудничество по уголовным и экстрадиционным делам; власти обычно не принимают в расчет международные конвенции по правам человека, а концентрируются на региональных конвенциях); встреча FIDH с Павлом Шалусом, региональный координатор МОМ, Алматы, 15 июня 2009 года (он считает, что Казахстан вряд ли ратифицирует Конвенцию ООН, тем более, что страны СНГ работают над собственным проектом Конвенции о миграции и утверждают, что для них важен региональный контекст).

83. См. Лиля Ормонбекова, «Свобода передвижения и трудовая миграция в СНГ, сравнительный анализ законодательства стран СНГ и ЕС», http://src.auca.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=554&Itemid=54.

84. См. http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm

85. Договор о коллективной безопасности в странах СНГ, 15 мая 1992 года, перевод на английский язык можно найти в работе под редакцией Збигнева Бжезински и Пейдж Салливан «Россия и Содружество Независимых Государств: документы, данные и анализ» (New York: M.E. Sharpe, 1997), стр. 539-40.

Договора... Государства - участники предоставят ему необходимую помощь, включая военную».[86] По Уставу 2002 года государств-участники ОДКБ обязуются «координировать и объединять свои усилия в борьбе с международным терроризмом и экстремизмом, ... нелегальной миграцией и другими угрозами безопасности государств-членов».[87] ОДКБ создала свой собственный черный список террористических и экстремистских организаций, который включает и религиозные группы.[88]

Шанхайская организация сотрудничества (ШОС)

ШОС была сформирована в 2001 года на основе «Шанхайской пятерки», многостороннего соглашения, подписанного в 1996 году с целью разрешить приграничную напряженность между Китаем, Казахстаном, Кыргызстаном, Россией и Таджикистаном[89]. Государства-участники «Шанхайской пятерки», вместе с Узбекистаном, расширили свое видение сотрудничества в 2001 году, создав ШОС и приняв в качестве основных целей и принципов укрепление взаимного доверия и «добрососедские отношения», политическое и экономическое сотрудничество, сохранение региональной безопасности и невмешательство во внутренние дела друг друга[90] 15 июня 2001 года, в день создания ШОС, государства-участники продемонстрировали, приняв Шанхайскую Конвенцию по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом (далее - «Шанхайская Конвенция») еще до принятия Устава Организации, что первостепенное значение в рамках региональной организации будет иметь национальная безопасность и борьба с терроризмом[91]. Несмотря на то, что влияние этой организации в Казахстане и Кыргызстане трудно измерить, этот механизм обеспечения безопасности, основанный на Шанхайской Конвенции, вызывает серьезное беспокойство в отношении соблюдения прав человека.[92] ШОС - не просто региональная организация, которая пытается определить понятие «терроризм» и бороться с ним,[93] она уникальна в том, что Шанхайская Конвенция обязывает государства-члены предпринимать меры в борьбе с «тремя проявлениями Зла»: не только «терроризмом», но и «сепаратизмом» и «экстремизмом».[94]

---

86. Ibid., Статья 4.
87. Устав Организации Договора о коллективной безопасности, Кишинев, 7 октября 2002 года, Статья 8.
88. См. «ОДКБ добавляет исламские группы в список экстремистских организаций», Радио Свобода, 6 мая 2009 года, http://www.rferl.org/content/CSTO_Adds_Islamic_Groups_To_Extremist_List/1622623.html.
89. См. Декларацию о создании Шанхайской Организации Сотрудничества (далее - «Декларация о создании»), 15 июня 2001 года на сайте://www.ecrats.com/en/normative_documents/2006; Элисон Дж.К. Бэйлз и др., Шанхайская Организация Сотрудничества, директивный документ Стокгольмского международного института исследования мира № 17 (SIPRI: Stockholm, май 2007 года), стр. 4.
90. См. Декларацию о создании, параграфы 2 и 5.
91. Устав ШОС был принят 7 июня 2002 года.
92. О роли ШОС в России см. доклад FIDH и Комитета «Гражданское содействие» «Российское общество под контролем. Злоупотребления в ходе борьбы с терроризмом и экстремизмом», июль 2009 года, на французском и русском языках на сайте: http://www.fidh.org/Une-societe-sous-controle-du-detournement-de-la
93. Например, Договор о сотрудничестве между государствами-участниками СНГ в борьбе с терроризмом (Минск, 4 июня 1999 года) включает определение терроризма, а в Конвенции по борьбе с терроризмом, принятой Ассоциацией юго-восточных азиатских наций (Чебу, Филиппины, 30 января 2007 года) перечислены преступления, по которым страны обязуются сотрудничать в борьбе с терроризмом.
94. «Три проявления Зла» определяются в рамках ШОС следующим образом:

1) «терроризм»:

а) какое-либо деяние, признаваемое как преступление в одном из договоров, перечисленных в Приложении к настоящей Конвенции (далее - Приложение), и как оно определено в этом договоре;

б) любое другое деяние, направленное на то, чтобы вызвать смерть какого-либо гражданского лица или любого другого лица, не принимающего активного участия в военных действиях в ситуации вооруженного конфликта, или причинить ему тяжкое телесное повреждение, а также нанести значительный ущерб какому-либо материальному объекту, равно как организация, планирование такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, когда цель такого деяния в силу его характера или контекста заключается в том, чтобы запугать население, нарушить общественную безопасность или заставить органы власти либо международную организацию совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон;

2) «сепаратизм» - какое-либо деяние, направленное на нарушение территориальной целостности государства, в том числе на отделение от него части его территории, или дезинтеграцию государства, совершаемое насильственным путем, а равно планирование и подготовка такого деяния, пособничество его совершению, подстрекательство к нему, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон;

Выстраивая связь между понятиями сепаратизма, экстремизма и антитеррористическими мерами, ШОС рискует легитимизировать под эгидой борьбы с терроризмом репрессии против широкого спектра деяний, которые правительства расценивают как угрозу своей политической власти, включая отстаивание права на самоопределение, свободу вероисповедания (особенно в отношении ислама) и другие права.[95] Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите прав и основных свобод человека в условиях борьбы с терроризмом отметил, что в соответствии с принципом законности, «важно, чтобы преступления, признанные в качестве таковых в соответствии с законодательством о борьбе с терроризмом, а также любые связанные с этим полномочия в области расследования или судебного преследования, не выходили за рамки борьбы с терроризмом. На преступления, которые не подпадают под категорию терроризма (имеющего характеристики, о которых шла речь выше), независимо от того, насколько они серьезны, не должно распространяться действие законодательства о борьбе с терроризмом. Точно так же на действие, которое не подпадает под категорию терроризма, не должны распространяться меры по борьбе с терроризмом, даже если оно совершено лицом, подозреваемым и в совершении террористических преступлений»[96].

В рамках ШОС Казахстан и Кыргызстан имеют обязательства принять ряд мер по безопасности. Эти меры включают сотрудничество в области пограничного контроля[97]; реализацию мер по предотвращению, определению и подавлению терроризма, экстремизма и сепаратизма на своих территориях[98]; и экстрадицию лиц, подозреваемых в терроризме, экстремизме и сепаратизме[99]. В частности, государства-участники ШОС также приняли на себя обязательство не предоставлять убежище всем лицам, обвиняемым или даже подозреваемым в терроризме, сепаратизме и экстремизме[100]. В соответствии с Астанской декларацией ШОС 2005 года, «Государства-члены ШОС будут пресекать на своих территориях попытки подготовки и осуществления актов терроризма, в том числе направленных против интересов других государств, не предоставлять убежища лицам, обвиняемым или подозреваемым в совершении террористической, сепаратистской и экстремистской деятельности, и выдавать таких лиц при наличии соответствующих обращений со стороны другого государства ШОС в строгом соответствии с действующими законодательствами государств-членов»[101]. Астанская Декларация не ссылается и не делает исключений для противоречащих региональным международных обязательств государств-участников, включая обязательства, закрепленные в Конвенции о статусе беженцев ООН, и принцип невысылки. В общедоступных документах ШОС также не указывается,

---

3) «экстремизм» - какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них, и преследуемые в уголовном порядке в соответствии с национальным законодательством Сторон. Шанхайская Конвенция по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом, Ст. 1.1, 15 июня 2001 года.

95. См. далее Часть III.

96. Комиссия ООН по правам человека, «Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом», документ ООН E/CN.4/2006/98 (2005) (Спецдокладчик Мартин Шейнин), п. 47. http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/168/86/PDF/G0516886.pdf?OpenElement

97. «Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области охраны государственной границы и таможенного контроля...», Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 августа 2007 года, Статья 8. Контроль на границах между Китаем и Казахстаном и Кыргызстаном, по всей видимости, усилился с момента создания ШОС. См. далее Часть III.3

98. См. Шанхайскую Конвенцию по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Ст. 6, 15 июня 2001.

99. «Договаривающиеся Стороны в соответствии со своим национальным законодательством и на основе международных договоров, участниками которых они являются, усиливают взаимодействие в розыске, задержании, выдаче и передаче лиц, подозреваемых, обвиняемых или осужденных за совершение преступлений, связанных с террористической, сепаратистской, экстремистской деятельностью, а также и иных преступлений.» Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 августа 2007 года, Статья 8. См. также Шанхайскую Конвенцию по борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Ст. 2, 15 июня 2001 г.

100. Декларация глав государств-участнков ШОС, Астана, 5 июля 2005 года.

101. Ibid.

какие доказательства, если таковые имеются, государства могут предоставлять друг с другу в случае, когда отдельные лица «подозреваются» в терроризме, сепаратизме и экстремизме.

В дополнение к этим национальным мерам по безопасности Казахстан и Кыргызстан должны предпринимать меры, имеющие отношение к миграции между государствами-участниками ШОС. Эти меры включают сотрудничество с целью урегулирования трудовой миграции и борьбы с незаконной миграцией[102], а также с целью облегчения на территории каждого государства-участника экономической деятельности граждан других государств-участников[103]. В октябре 2009 года государства-участники ШОС также заявили о своем намерении укрепить взаимодействие между Департаментами здравоохранения государств-участников, а также миграционными службами, органами государственной безопасности и работодателями «с целью обнаружения и профилактики инфекционных заболеваний среди мигрантов»[104].

Наконец, ШОС налагает и обязательства в области защиты прав человека[105]. Шанхайская Конвенция гласит, что в случае экстрадиции государства-участники «осуществляют сотрудничество в соответствии с международными договорами, участниками которых они являются»[106]. Однако, на практике эффект сотрудничества в рамках ШОС оказывается обратным. Например, заместитель генерального прокурора Кыргызстана, в ответ на запрос FIDH по поводу высылки в Узбекистан лица, ищущего убежища, и беженцев из этой страны (см. далее Часть III), заявил, что решение выслать данных лиц в Узбекистан было непростым, потому что необходимо было понять, применять ли требования об экстрадиции по договорам ШОС или запрет на высылку по Конвенции ООН против пыток[107]. В конце концов региональные обязательства по безопасности возобладали над международными обязательствами по соблюдению прав человека.

Роль региональных обязательств

Несмотря на отсутствие общедоступной подробной информации, очевидно, что региональное сотрудничество в расследовании, задержании и выдаче лиц интенсифицировалось при явном отсутствии прозрачности и механизмов отчетности. Это сотрудничество может в действительности способствовать распространению «недобросовестных практик» среди государств, поскольку в вопросах, касающихся индивидуальных прав,

---

102. «Договаривающиеся Стороны в соответствии со своим национальным законодательством и на основе соблюдения общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, участниками которых они являются, активно развивают сотрудничество по противодействию терроризму, сепаратизму и экстремизму, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, оружия, другим видам транснациональной преступной деятельности, а также незаконной миграции... Договаривающиеся Стороны развивают сотрудничество в области охраны государственной границы и таможенного контроля, регулирования трудовой миграции, обеспечения финансовой и информационной безопасности.» Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 августа 2007 года. Ст. 8.

103. «Договаривающиеся Стороны укрепляют экономическое сотрудничество на основе равноправия и взаимной выгоды, создают благоприятные условия для развития торговли, стимулирования инвестиций и обмена технологиями в рамках ШОС. Договаривающиеся Стороны оказывают содействие экономической деятельности, включая создание правовых условий для деятельности на своей территории физических и юридических лиц другой Договаривающейся Стороны, ведущих законную хозяйственную деятельность, а также защиту на своей территории законных прав и интересов таких физических и юридических лиц.» Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 августа 2007 года. Ст. 13.

104. Совместное заявление о борьбе с инфекционными болезнями на пространстве ШОС, 14 октября 2009 года, http://www.sectsco.org/EN/show.asp?id=147.

105. См., например, Устав ШОС, 7 июня 2002 года. Ст. 1 (основной целью ШОС является «содействие реализации прав человека и основных свобод в соответствии со своими международными обязательствами и национальным законодательством»); Договор о долгосрочном добрососедстве, дружбе и сотрудничестве государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, 16 августа 2007 года. Ст. 11 (государства-участники «развивают сотрудничество в таких областях, как содействие реализации прав человека и основных свобод в соответствии со своими международными обязательствами и национальным законодательством»); Декларация глав государств-участников ШОС, Душанбе, 28 августа 2008 года, п. 10 (в котором подробно описываются методы продвижения прав человека).

106. Шанхайская Конвенция. Ст. 2 (3).

107. Встреча миссии FIDH с заместителем генерального прокурора С. Насизом, Бишкек, Кыргызстан, 19 июня 2009 года. См. далее Часть III.

страны Центральной Азии моделируют политику своих более мощных соседей, Китая и России. Как сообщил миссии FIDH эксперт НПО в Бишкеке, ШОС частично формирует «новые худшие стратегии управления», и в регионе – и в мире – появляются новые политики и перспективы, противоречащие принципам прав человека[108].

Координированное противостояние «религиозному экстремизму» - один из примеров, иллюстрирующих эту тенденцию. По словам заместителя генерального прокурора Кыргызстана С. Насиза, государство принимает активное участие в ШОС, и после конференции ШОС в Москве, на которую собрались сотрудники всех прокуратур[109] государств-членов, было принято решение усилить борьбу с религиозным экстремизмом[110]. Действительно, Кыргызстан предпринял ряд шагов, направленных на контроль за экстремизмом, что существенно повлияло на свободу вероисповедания и свободу собраний, особенно после Ноокатских демонстраций (см. Часть I.2.B). Существует региональный консенсус о том, что организации, которые одно из государств рассматривает как политическую угрозу – будь то подозрение в «экстремизме», «сепаратизме» или чем-либо еще – будут считаться таковыми и во всех других государствах-участниках[111].

Официально зафиксированные результаты регионального сотрудничества говорят о том, что это сотрудничество расширило сферы влияния государств-участников и позволило им провести в жизнь инициативы по безопасности и другие меры. В докладе 2008 года Совету Безопасности ООН по антитеррористическим мерам в Казахстане, правительство Казахстана отмечало:

> «В ходе сотрудничества между спецслужбами в рамках СНГ и ШОС, а также с другими иностранными государствами, была предотвращена деятельность структурных подразделений следующих международных террористических организаций, функционирующих в Казахстане: Джамаат моджахедов Центральной Азии (Союз «Исламский джихад»), Исламское движение Узбекистана и Исламская партия Туркестана, все из которых находятся под контролем Аль-Каиды, а также ряда других террористических организаций.
>
> В 2007 году 10 членов ячейки иностранной террористической организации, Исламской Партии Туркестана, включая двух главных организаторов вовлечения граждан в террористическую деятельность, долгое время скрывавшихся за границей, были осуждены судебными органами.
>
> В этом году, члены радикальной криминальной группы террористов (10 человек) и группа так называемых джихадистов (15 человек), работавшие в центральном и южном регионах Казахстана соответственно, были приговорены к различным срокам лишения свободы.
>
> Тридцать лидеров и активистов религиозной экстремистской организации «Хизб ут-Тахрир», арестованных в 2007 году, были признаны виновными в совершении экстремистских преступлений и приговорены к различным срокам лишения свободы.
>
> В то же время в контексте необходимости соблюдать международные обязательства и по запросу соответствующих органов других государств Казахстан продолжает свои усилия по поиску и экстрадиции лиц, связанных с терроризмом, независимо от того, когда и где были совершены террористические акты.
>
> ...

108. Встреча миссии FIDH с Правозащитным центром «Граждане против коррупции», 18 июня 2009 года.

109. Прокуратура – институт, унаследованный от СССР, отвечает одновременно за расследование уголовных преступлений и контроль за действиями правительства; также выступает обвинителем во время судебных слушаний. В прокуратуру входят следователи и прокуроры, которые подчиняются Главному прокурору.

110. Встреча миссии FIDH с заместителем генерального прокурора С. Насиза, Бишкек, Кыргызстан, 19 июня 2009 года.

111. Ibid. Заместитель генерального прокурора С. Насиза утверждает, что среди такие организаций – исламское движение Узбекистана, Хизб ут-Тахрир и Исламское Движение Восточного Туркестана, поскольку «они хотят свергнуть правительства стран Центральной Азии и создать правительство Туркестана». Он утверждает, что автоматическая экстрадиция только по причине членства в одной из этих организаций не происходит, но отдельные лица могут быть экстрадрованы, если «они совершили преступление».

> Республика Казахстан принимает меры по укреплению защиты государственной границы. Действует соответствующая система паспортов и виз. Осуществляется мониторинг въезда и выезда лиц, значащихся в следующих списках:
>
> ...
>
> - список лиц, находящихся в розыске спецслужб и правоохранительных органов государств-участников ШОС и СНГ за совершение или по подозрению в совершении преступлений террористического или экстремистского характера.
>
> В рамках ШОС прилагаются интенсивные усилия по предотвращению въезда лиц, задействованных в террористической деятельности. В качестве меры по реализации соглашений, подписанных Казахстаном в контексте этой организации, 5 июня 2007 года было принято постановление правительства, подтверждающее Договор о сотрудничестве в обнаружении и блокировании маршрутов, которыми лица, задействованные в террористической, экстремистской и сепаратистской деятельности, въезжают на территорию государств-участников ШОС»[112].

Схожим образом в докладе Узбекистана 2006 года Совету Безопасности говорилось:

> В рамках ШОС Узбекистан принимает участие в мерах по обнаружению и блокированию маршрутов, по которым лица, задействованные в террористической, экстремистской и сепаратистской деятельности, въезжают на территорию государств-участников ШОС. ...
>
> В целях укрепления собственных границ Узбекистан активно сотрудничает с соседними государствами, Казахстаном, Кыргызстаном и Таджикистаном. Службы пограничного контроля четырех стран постоянно обмениваются информацией о лицах, причастных к террористической деятельности. Данные всех граждан, пересекающих границу на блокпостах, тщательно проверяются по базам данных разыскиваемых лиц»[113].

В отсутствие механизмов отчетности данные региональные системы могут поставить под угрозу индивидуальные права в нарушение международного права.

Необходимо заметить, что высокопоставленные чиновники, с которыми встречалась миссия FIDH, были гораздо лучше знакомы с соглашениями в рамках СНГ, чем с обязательствами и положениями ШОС. Например, вице-спикер Кыргызского парламента Кубанычбек Исабеков утверждал, что ШОС не оказывает никакого влияния на миграцию в Кыргызстане[114]. Даже структуры, занимающиеся защитой прав человека, такие как Национальный Центр по правам человека при Уполномоченном по правам человека Казахстана, не демонстрировали понимания политического влияния выполнения соглашений ШОС на права человека. Представитель Уполномоченного по правам человека отметил, что их аппарат не контактирует с ШОС; он не знал ни о каких обязательствах в рамках ШОС, имеющих отношение к трудовым мигрантам, пояснил, что аппарат Уполномоченного не работает с этими документами (а вместо этого работает с соглашениями СНГ)[115]. Эта неосведомленность составляет контраст со знаниями о механизмах ШОС и других региональных организаций, которые демонстрируют другие структуры, например, Прокуратура Кыргызстана, что позволяет предположить, что ключевые фигуры исполнительной власти государств-участников могут сами быть недостаточно информированы о положениях по защите прав человека в рамках регионального сотрудничества.

---

112. Национальный отчет Республики Казахстан о выполнении резолюции 1624 Совета Безопасности, 23 мая 2008 года, документ ООН S/2008/337. http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml Перевод с английского.

113. Пятый отчет Узбекистана о выполнении резолюции Совета Безопасности 1373 и ответы на резолюцию Совета Безопасности 1624, 23 октября 2006 года, документы ООН S/2006/837. http://www.un.org/sc/ctc/countryreports/Creports.shtml Перевод с английского.

114. Встреча FIDH с Кубанычбеком Исабековым, вице-спикером Парламента, и председателем Парламентского Комитета по Миграции, Бишкек, 20 июня 2009 года.

115. Встреча миссии FIDH с Вячеславом Калюжным, главой Национального Центра по правам человека при Уполномоченном по правам человека, Астана, 11 июня 2009 года.

II. Международная трудовая миграция в Казахстане и Кыргызстане

После обзора основных характеристик миграционных потоков в, из и между Казахстаном и Кыргызстаном (Часть II.1), в докладе будет рассмотрена миграционная политика обеих стран (Часть II.2).

Миграционная политика этих двух стран будет рассмотрена отдельно, однако возможно выделить и ряд общих черт:

- миграция между странами СНГ происходит в безвизовом режиме. Таким образом, мигранты из региона могут законно въезжать на территорию других стран, и только после того, как они начинают работать без необходимого разрешения, появляется риск потери легального статуса;
- в обеих странах, в соответствии с системой, доставшейся в наследство от советского периода, обязательна регистрация во внутренних органах, будь то временная или постоянная. Таким образом, даже когда не требуется виза, тем не менее перемещения остаются под строгим контролем. Кроме того, постоянная регистрация является единственным механизмом получения доступа к определенным социальным льготам;
- в обеих странах существует система квот для трудовых мигрантов. Таким образом, нужды экономики централизованно определяются государством, и квоты изменяются в зависимости от экономических прогнозов. Политика выделения квот связана с политикой национальных предпочтений;
- в обеих странах реализуется политика предпочтений в миграционной области, с целью поощрить «репатриацию» казахов и киргизов, проживающих в соседних странах.

Все эти факторы формируют крайне ограничительную нормативно-законодательную базу: количество и сложность административных требований (регистрация, разрешение на работу) способствуют найму незаконных мигрантов работодателями. Такие мигранты оказываются особенно уязвимыми к нарушениям и эксплуатациисо стороны работодателей и правоохранительных органов (коррупции). Уязвимость мигрантов подробно анализируется в Части II.3: «Миграция шаг за шагом: от пересечения границ до борьбы с принудительным трудом».

II.1 Описание миграционных потоков

II.1.A Казахстан: страна иммиграции

Легальная и нелегальная иммиграция: проблемы статистики

Несмотря на то, что с 1990-х годов Казахстан являлся страной эмиграции, с начала 2004 г. страна стала принимать мигрантов и по данным Всемирного банка на настоящий момент занимает девятое место в мире по приему мигрантов.

Международная миграция из и в Казахстан с 2001 по 2006 год[116]

Год	Количество приездов (в тысячах)	Количество отъездов (в тысячах)	Миграционный баланс
2001	34,3	104,3	-69,9
2002	58,2	120,2	62,0
2003	65,6	73,9	-8,3
2004	68,3	65,5	+2,8
2005	74,3	52,2	+22,1
2006	67,4	33,9	33,5

«По официальным отчетам страна принимает от 500000 до миллиона иностранных мигрантов. С учетом сезонных потоков и челночной торговли местные эксперты цитируют более правдоподобную цифру от 2 до 3 миллионов мигрантов. В 2007 году эти иммигранты, по сообщениям, составляли до 12% работающего населения страны».[117]

Цифры, предоставленные миссии FIDH, варьируются от 500000 нелегальных мигрантов[118] до практически 2 миллионов[119]. Оценка количества затруднена наличием безвизового режима, кроме того, лица, въезжающие на территорию Казахстана, не обязательно являются трудовыми мигрантами.

Также, не всегда возможно узнать, отражают ли предоставленные цифры количество лиц, въезжающих в страну (которым выдают миграционные карты на границе) или количество лиц, зарегистрированных миграционными органами в Казахстане (которых регистрируют внутри страны). Если мигранты въезжают и выезжают из страны несколько раз в течение года, или регистрируются во внутренних органах несколько раз, их также могут сосчитать несколько раз[120]. Вне зависимости от точности статистики, очевидно, что цифры по легальным мигрантам не отражают реальный масштаб трудовой миграции: по данным представителей Министерства Труда, с которыми встречалась миссия FIDH, в первом полугодии 2009 года число легальных мигрантов в стране составляло 40000 (квота на 2009 год составила 65000 человек, в отличие от 120000 в 2008 году, см. далее Часть II.2.A).

Страны происхождения, географическое распределение и виды трудовой деятельности

В соответствии с документом, предоставленным миссии FIDH Министерством Труда от 1 апреля 2009 года, информация в котором основывается на количестве въездов в страну,

116. Законодательная база для миграционной политики Республики Казахстан на 2007-2015 год.
117. Марлен Ларуэль, «Казахстан: новый перекресток для мигрантов в Центральной Азии», доклад, представленный на конференции «Мигранты и диаспора в Евразии», Wolfson College, University of Oxford, 10-12 июля 2009 г.
118. «Информация о миграционной ситуации в Казахстане» - документ, предоставленный Министерством труда на встрече с миссией FIDH, Астана, 12 июня 2009 г.
119. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, главой Комитета по миграции, Астана, 11 июня 2009 г.
120. Необходимо с осторожностью учитывать цифры, полученные в результате процесса легализации в 2006 году, поскольку если в течение 3 месяцев о себе заявили 164,600 иностранцев, работающих в стране без разрешения, невозможно оценить число тех, кто не воспользовался этой возможностью легализации, тем более, что процесс легализации проходил при участии работодателей.

большинство мигрантов приехало из Узбекистана (48,6% от общего числа мигрантов из стран СНГ) и России (36,4%). Мигранты не из стран СНГ в основном приезжают из Китая (60,4%) и Монголии (24,1%). Цифры, полученные в результате реализации политики легализации мигрантов, не имеющих документов и постоянного статуса, в 2006 году, также дают представление о происхождении мигрантов, работающих в Казахстане: из 164000 мигрантов, прошедших процесс легализации, 71% приехал из Узбекистана, 14,5% - из Кыргызстана, 6,5% - из России и 2,8% - из Таджикистана (см. далее, Часть II.2.A)[121].

По данным МОМ, географическое распределение мигрантов относительно стабильно: мигранты из Узбекистана и Таджикистана, как правило, направляются на юг Казахстана, киргизские мигранты едут в Алматинскую область, а города Астана, Алматы и Шымкент принимают мигрантов из всех трех стран[122]. Специалист по данному вопросу Марлен Ларуэль отмечает, что «массовые потоки мигрантов, как правило, направляются в регионы с наиболее развитой промышленностью: в Алматы и Джамбуле – на табачные плантации и плодоовощные хозяйства, на юге Казахстана – на производство хлопка, в обеих столицах развита строительная отрасль и сфера обслуживания, а на западе страны – строительство и добыча нефти и газа (...) Заработная плата существенно различается: работа на стройках считается хорошо оплачиваемой (как минимум 200 долларов), в то время как работа на поле приносит только 100 долларов в месяц»[123].

Шымкент, на юго-западе Казахстана, является особенно важным центром: город расположен примерно в 100 километрах от столицы Узбекистана, Ташкента, и сюда приезжают мигранты, ищущие работу в Казахстане, а также транзитные мигранты. По данным Шымкентской НПО «Сана Сезим»[124], выходцы из Узбекистана в основном работают на стройках и в поле, из Кыргызстана – на рынках, из Таджикистана – в поле и на рынках, часто торгуют сухофруктами. Мониторинг, проводившиийся «Сана Сезим» с 1 мая по 31 октября 2008 года на основе 1153 полученных жалоб, показал, что абсолютное большинство мигрантов были выходцами из Узбекистана. Основная часть работала в строительной области (62%), остальные – в сельском хозяйстве (26%), торговле (6%), в сфере обслуживания (5%) и других отраслях[125].

Марлен Ларуэль также подчеркивает, что многие миграционные волны носят сезонный характер (на период от 2 до 8 месяцев), а также растет тенденция мигрировать всей семьей. У некоторых мигрантов есть высшее образование или дипломы в технических специальностях, и их часто привлекает более высокая заработная плата в Казахстане. «Другие мигранты, большинство, являются выходцами из сельских районов Узбекистана и Кыргызстана и работают в Казахстане нелегально. Многие из них уезжают из-за постоянной безработицы в родных местах или в поисках более высоких заработков за границей. Это не самые бедные слои сельского населения, они располагают скромным стартовым капиталом, позволяющим им профинансировать свой переезд, и надеются накопить средства, чтобы подняться по социальной лестнице»[126].

Последствия экономического кризиса

Хотя оценить последствия экономического кризиса с какой-либо точностью сложно, как сообщается, число трудовых мигрантов в Казахстане уменьшилось. По словам Вячеслава Калюжного, главы Национального центра по правам человека в Аппарате Уполномоченного по правам человека, «после финансового кризиса мигрантов стало меньше, и в Аппарат

121. «Информация о миграционной ситуации в Республике Казахстан» - документ на русском языке, предоставленный представителями Министерства Труда на встрече с миссией FIDH, Астана, 12 июня 2009 года.
122. МОМ, Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан, по итогам деятельности НПО-партнеров, 2007-2009, Алматы, 2009.
123. Марлен Ларуэль, op.cit.
124. НПО «Сана Сезим» с 2007 года осуществляет программы правовой помощи трудовым мигрантам. В Шымкенте работает юридическая и психологическая горячая линия, также функционируют две небольшие приемные с юристом и консультациями по телефону в маленьких деревнях в Сарыагашском и Сайрамском районах. Одна из приемных расположена вблизи границы с Узбекистаном, вторая – в районе с большим процентом узбекского населения. Интервью миссии FIDH с Хадишей Абышевой, директором, Шымкент, 16 июня 2009 г.
125. http://migrant-help.org/pages/120_monitoring/main.htm
126. Марлен Ларуэль. op.cit.

Уполномоченного по правам человека поступает меньше жалоб»[127]. Мигрант, с которым общалась миссия FIDH в Астане, подтвердил, что «многие вернулись в Ташкент, потому что слишком трудно найти работу», хотя сам он смог найти работу в Астане, несмотря на кризис. По данным УВД по г. Алматы, число иностранцев, зарегистрировавшихся в городе за первые 6 месяцев года, снизилось на 26,7% по сравнению с прошлым годом[128].

22 мая 2009 года в Астане, на Совете глав правительств СНГ Нурсултан Назарбаев заявил: «Безработица есть во всех государствах. В этой связи трудно приходится всем. Но, наверное, государства Содружества должны с большей толерантностью относиться к тем мигрантам, которые есть. Мы стараемся по возможности их не отвергать из нашей страны, учитывая, что у соседей (ситуация) тоже не очень»[129].

На практике, в результате кризиса Казахстан вдвое сократил квоты для трудовых мигрантов, также как и Россия. В январе 2009 года руководитель пресс-службы МВД РК, в интервью Радио Азаттык, заявил, что количество выдворений без сомнения вырастет[130]. Несмотря на то, что по сообщениям количество мигрантов в Алматы сократилось, в течение первого полугодия 2009 года возросло число нарушений миграционных законов (18040 правонарушений по сравнению с 13476 в первом полугодии 2008 года), а количество депортированных увеличилось на 62% по сравнению с прошлым годом (936 за первое полугодие 2008 года, 1520 за первое полугодие 2009 года)[131].

II.1.В Кыргызстан: страна эмиграции

В начале 1990-х годов из Кыргызстана уехали сотни тысяч человек, преимущественно русские и немцы. В то время трудовая миграция была в основном связана с «челночной торговлей»[132] с Китаем, а также с Турцией. В середине 90-х годов страна столкнулась с конкуренций со стороны Китая. Хотя множество граждан Кыргызстана продолжает торговать на рынках в Казахстане и России, с 2000 года стало расти число тех, кто работает на стройках. По данным Статистического комитета Кыргызстана, с 1991 по 2005 год на постоянное место жительства уехало 475621 человек[133]. По утверждению правительства Кыргызстана, отрицательное сальдо миграции населения поглотило около половины естественного прироста, что «повлекло существенное исчерпание качественной рабочей силы и, следовательно, снижение научного, интеллектуального и, в результате, экономического потенциала республики»[134].

В действительности, получить точные цифры относительно выезжающего населения нелегко, поскольку, как разъяснила миссии FIDH Айгуль Рыскулова, глава Комитета Республики по миграции и занятости, невозможно осуществлять мониторинг границ: «Существует 43 пропускных пункта на границах, но возможность регистрировать пересекающих их мигрантов есть только на четырех»[135]. Следовательно, оценки числа граждан Кыргызстана, уезжающих из страны в поисках работы, варьируются от 400000 до 800000 человек[136].

---

127. Встреча FIDH с Вячеславом Калюжным, главой Национального центра по правам человека в Аппарате Уполномоченного по правам человека, 11 июня 2009 г., Астана.
128. «Казахстан сегодня«, 29/06/2009, http://www.gazeta.kz/art.asp?aid=133886
129. http://www.today.kz/ru/news/kazakhstan/2009-05-22/v
130. Багдат Кожахметов, руководитель пресс-службы МВД Казахстана, объяснил, что при содействии миграционной полиции более 2500 мигрантов из Астаны и 3000 мигрантов из Алматы вернулись домой «раньше, чем планировали» (без пояснения природы причин). В том же интервью он сказал: «Сейчас закрылись некоторые строительные компании. Там работали граждане Кыргызстана, Узбекистана и Таджикистана. Они остались без работы и вряд ли найдут новую. Зачем они нам здесь? Чтобы выжить, они начинают совершать преступления. Так что у нас есть право отправить их домой» (Радио Азаттык. В Казахстане в последние месяцы идет «охота за мигрантов». CA-NEWS (KZ), 28.01.2009.
131. Казахстан сегодня, 02/07/2009, http://www.gazeta.kz/art.asp?aid=134083
132. Покупка товаров за границей и перепродажа в Кыргызстане.
133. «О Государственной программе Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы»: http://rus.gov.kg/index.phpoption=com_content&task=view&id=1296
134. Концепция государственной миграционной политики на 2005-2010 годы, http://www.government.gov.kg/index.phpoption=com_content&task=view&id=67
135. Интервью миссии FIDH с Айгуль Рыскуловой, главой Комитета Республики по миграции и занятости, 19 июня 2009 года.
136. См. http://src.auca.kg/reports/71/03.htm and http://www1.ca-news.org/news/197871

В соответствии с «Государственной программой Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы», ежегодно 400000 человек временно уезжают из страны в поисках работы, и каждый год от 20000 до 25000 остаются за границей. В Программе подчеркивается, что 90% трудовых мигрантов работают нелегально и что подавляющее большинство граждан Кыргызстана заняты на черной, низкооплачиваемой, не требующей особой квалификации работе в принимающих странах. Все больше мигрантов родом из маленьких городов иди деревень и покидают Кыргызстан сразу после окончания школы, не получив профессионального образования – они находят работу дворниками, чернорабочими, продавцами на рынках и т.д.[137]

Причины эмиграции

Кыргызский Комитет по правам человека, который принимал миссию FIDH в Бишкеке, в июне 2009 года опубликовал доклад по вопросам миграции[138]44, в котором выделил ряд классических причин эмиграции («выталкивающих факторов»): высокая безработица, отчасти из-за низкого промышленного развития и низкого уровня заработных плат для специалистов во многих областях, например, учителей, врачей, медсестер и т.д. По данным доклада, средняя заработная плата составляет 5000 сум или примерно 100 долларов США. Важную роль играет и недостаточное развитие банковского сектора, что затрудняет доступ к кредитованию, которое могло бы помочь гражданам развивать собственный бизнес, и не дает развиться конкуренции с иностранной продукцией, в особенности китайской.

Среди факторов, способствующих эмиграции граждан Кыргызстана, ККПЧ упоминает проблему коррупции, которая приводит к появлению чувства незащищенности у владельцев малого бизнеса (они боятся потерять свой бизнес, который могут забрать те, кто платит взятки). Необходимость платить взятки за поступление в университет и при сдаче экзаменов также вынуждает родителей эмигрировать, чтобы иметь возможность оплатить обучение детей. Тем не менее, социоэкономические трудности не автоматически становятся решающим фактором для отъезда, так же, как не существует и единственной причины для эмиграции. Решение уехать за границу обдумывается с учетом трудностей, риска (из-за повсеместной безнаказанности) подвергнуться аресту, депортации, избиениям; последствий для детей или других членов семьи, которые остаются дома (опасения быть оставленными или столкнуться с завистью соседей, заметившими неожиданный достаток). Отъезд может быть связан с желанием прокормить семью, но также и с желанием, особенно у молодых людей, позволить себе особо крупные расходы (дом, женитьба и т.д.). Кроме того, отъезд может служить средством социального продвижения, заменяя мобильность, которая ранее была возможна благодаря тому, что республика входила в СССР[139].

Миграция в Россию

Россия остается главной страной назначения для киргизских мигрантов, которые работают там на стройках, в сфере розничной торговли и обслуживания (уборка). Власти Кыргызстана полагаются на цифры Российской Федеральной миграционной службы (ФМС), по оценкам которой в 2008 году в Россию въехало более 500000 граждан Кыргызстана – хотя не все из них являлись трудовыми мигрантами. У Кыргызстана отрицательное сальдо миграции с Россией: в 2008 году на постоянное жительство в Россию уехало 70000 человек, если верить статистике въездов и выездов российских властей[140]. Кроме того, за последние 6 лет более 160000 граждан Кыргызстана получили российское гражданство[141]: граждане Кыргызстана имеют право на получение гражданства по упрощенной процедуре, и иногда приобретение гражданства является единственной возможностью легально

137. «О Государственной программе Кыргызской Республики по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы»: http://rus.gov.kg/index.phpoption=com_content&task=view&id=1296
138. ККПЧ, «Мониторинг по миграциям», 2009 г. (на русском языке).
139. Об этих вопросах см. работу Мадлен Ривз «Путешествие в город: исследование микродинамики трудовой миграции из Южного Кыргызстана», Национальная идентичность в Евразии II: Миграция и диаспора в Евразии, Wolfson College, Oxford, 10-12 июля 2009 г.
140. http://www.24.kg/economics/2009/07/10/116035.html & http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1247055780.
141. CA-NEWS (KG), 09-07-2009, available on http://src.auca.kg/reports/71/03.htm

работать, в особенности на рынках[142]. Некоторые из них сталкиваются с проблемами при возвращении, так как у них отбирают кыргызские паспорта. Кыргызские власти, также обеспокоенные ухудшающейся ситуацией, ищут возможности для этих лиц сохранить двойное гражданство[143].

Трудности, с которыми кыргызские мигранты сталкиваются в России, аналогичны проблемам всех трудовых мигрантов в странах СНГ. Реформы в области миграционного законодательства 2007 года, благодаря которым была упрощена процедура постановки на учет и получения разрешений на работу, облегчили легальное трудоустройство. Однако, большое количество мигрантов продолжают работать без контракта или разрешений на работу, особенно после заявления властей в конце 2008 года о сокращении вдвое квот на разрешение на работу в 2009 году. В России были зафиксированы случаи принудительного труда, коррупции, насилия со стороны правоохранительных органов и сговора работодателей с сотрудниками ФМС[144]. Серьезной проблемой является ксенофобия[145], что подчеркивалось многими собеседниками миссии FIDH. Уполномоченный по правам человека РК, Турсунбек Акун, акцентировал внимание на проблеме скинхедов и убийств, совершенных в России за последние годы. Наконец, из-за экономического кризиса все большее беспокойство вызывает перспектива отсутствия или потери работы. По данным Кыргызского национального банка денежные переводы, присылаемые трудовыми мигрантами в Кыргызстан в первом полугодии 2009 года, снизились на 24% по сравнению с прошлым годом[146].

Миграция в Казахстан

По данным Комитета по миграции в 2008 году в Казахстане проживало около 60000 граждан Кыргызстана[147]. В соглашениях, подписанных двумя странами, четко обозначены типы миграции. Первое соглашение 2002 года касается трудовых мигрантов, занятых в сфере сельского хозяйства в приграничных районах, в особенности сезонных рабочих на табачных и хлопковых плантациях на юге Казахстана. Второе соглашение, от 2006 года, обеспечивает права кыргызских мигрантов, временно работающих в Казахстане. Наконец, соглашение, подписанное в июне 2009 года, урегулирует деятельность индивидуальных предпринимателей: новая процедура позволяет кыргызским предпринимателям регистрировать собственный бизнес по тем же правилам, что и их казахским партнерам, без необходимости образовывать юридическое лицо, чтобы получить разрешение на работу[148].

Иммиграция: Кыргызстан в качестве страны иммиграции и транзита

По словам вице-спикера Парламента РК, К. Иссабекова, который встречался с миссией FIDH, Кыргызстан также является страной иммиграции: на юге страны развилась маятниковая миграция с Узбекистаном и Таджикистаном, откуда люди приезжают днем на работу и куда возвращаются вечером. Также приезжают мигранты из Китая и Ирана и транзитные мигранты. Поскольку власти Кыргызстана не имеют возможности зафиксировать количество въездов в Кыргызстан и выездов из страны, единственная доступная

142. С апреля 2007 года только российские граждане имеют право торговать на рынках.

143. Интервью FIDH с К. Иссабековым, вице-спикером Парламента, Бишкек, 20 июня 2009 г. Кыргызские законы предусматривают двойное гражданство только со странами, с которыми было заключено специальное соглашение, в число которых Россия на данный момент не входит. См. «Трудовые мигранты из Кыргызстана поднимают проблему, связанную с получением паспорта гражданина РК и прописки на родине», 11.08.09, http://www.zpress.kg/news/news_only/10/10110.py

144. По данному вопросу см. доклад «Мигранты в России», FIDH, 2007 г. http://www.fidh.org/IMG/pdf/Migranrussie472-4russe2007.pdf и доклад Human Rights Watch «Рады обмануть?» Эксплуатация трудовых мигрантов в российском строительном секторе, февраль 2009 г., http://www.hrw.org/en/reports/2009/02/09/are-you-happy-cheat-us-0

145. По сообщениям ККПЧ некоторые мигранты меняют имена, чтобы облегчить себе интеграцию в России. В докладе ККПЧ приводится статистика отдела ЗАГС в г. Джалалабад, в соответствии с которой более 2000 человек поменяли свои имена в 2008 году: ранее отдел ЗАГС получал 65-70 заявлений ежемесячно, сейчас же отделу приходится обрабатывать около 280-300 заявлений в месяц.

146. http://www.24.kg/economics/62997-summa-denezhnyx-perevodov-trudovyx-migrantov-v.html

147. «За рубежом находятся 500-600 тысяч граждан Кыргызстана», 11/ 08/ 2009 CA-NEWS (KG) , http://www1.ca-news.org/news/197871

148. http://www.zpress.kg/news/news_only/10/8393.py et ttp://www.zpress.kg/news/news_only/10/8360.py

статистика – это количество регистраций в стране: по официальным данным МВД за первые 5 месяцев 2009 года в Кыргызстан въехал и зарегистрировался 22041 иностранный гражданин[149].

В отношении миграции из Китая, в статье, опубликованной в 2008 году, говорилось, что на начало 2008 года в республике проживало 60000 китайцев. С конца 1990-х годов мигранты из Китая работают преимущественно в сельскохозяйственной области, в сфере трансграничной торговли одеждой и другими товарами, «произведенными в Китае», а также создают предприятия малого бизнеса (рестораны, кирпичные заводы, дорожное строительство и т.д.). «Китайские мигранты на протяжении уже почти десятилетия торгуют на основных рынках Кыргызстана, таких как Дордой в Бишкеке и Кара-Су под Ошем [...]. С 2002 года Мадина, специализированный вещевой рынок, также стал одним из важнейших коммерческих центров Бишкека. Здесь работают уйгуры из Синьцзяна [...]. Благодаря своему тюркскому языку уйгуры служат посредниками между ханьскими и кыргызскими торговцами[150].

Миссия FIDH смогла посетить рынок в Мадине без намерения брать интервью у мигрантов; по приезде делегаты миссии были предупреждены, что фотографировать нельзя, - по словам уйгурского правозащитника, с которым встретилась миссия, уйгуры, работающие на рынке, опасаются слежки со стороны китайских агентов[151]. По информации, собранной миссией, мигранты, работающие на рынке, платят владельцу «за защиту», чтобы их никто не контролировал на территории рынка. Многие живут поблизости от рынка и никогда не выходят в город по одиночке. Миссия FIDH несколько раз слышала замечания, свидетельствующие о напряженностях между уйгурами и местным населением.

II.1.C Женщины и миграция

Обычно трудовая миграция в странах СНГ рассматривается как сугубо мужской феномен. Шымкентская НПО «Сана Сезим», специализирующаяся на защите прав женщин и детей, открыла программу, направленную на оказание помощи женщинам-мигрантам, но по словам директора, быстро стало очевидно, что невозможно концентрироваться только на женщинах, поскольку 90% жалоб поступало в НПО от мужчин.

Однако, среди трудовых мигрантов становится все больше женщин. Их специфические проблемы были проанализированы в исследовании, недавно опубликованном на русском языке Фондом ООН для развития в интересах женщин[152]. Исследование проводилось в 5 странах (России, Таджикистане, Узбекистане, Кыргызстане и Казахстане) и содержит многочисленные свидетельства женщин-мигрантов в Казахстане, работающих в сельском хозяйстве или сфере услуг. В докладе описывается ряд черт, характеризующих трудовую миграцию женщин в регионе, а именно:

- Отсутствие точных данных о процентном соотношении мужчин и женщин среди мигрантов; по экспертным оценкам женщины составляют примерно 15% мигрантов из Узбекистана и Таджикистана, и от 20 до 40% мигрантов из Кыргызстана.
- Женщины начали мигрировать в поисках работы позже мужчин. Число женщин, мигрирующих в одиночку, значительно превышает число женщин, мигрирующих, чтобы воссоединиться со своими семьями.
- Мигрируют обычно взрослые молодые женщины (имеющие детей и/или родителей на попечении) и, как правило, это городские жители (в отличие от мужчин). В Россию мигрируют более образованные женщины, чем в Казахстан.
- Женщины-мигранты обычно занимают рабочие места в области торговли и сфере обслуживания, не требующие квалификации (в домашнем хозяйстве, общественном питании, гостиницах, уборке, в качестве нянь, сиделок). Однако, значительный процент женщин-мигрантов работает на стройках и в сельскохозяйственной отрасли, как, например, в

149. Встреча миссии FIDH с Айгуль Рыскуловой, главой Государственного Комитета по миграции и занятости, Бишкек, 19 июня 2009 г.
150. Амантур Жапаров, «Китайские мигранты в Кыргызстане», журнал «Китай и Евразия», том 7, № 1 (2008) стр. 79-91
151. Интервью миссии FIDH с Турсунбеком Акуном, 20 июня 2009 г., Бишкек.
152. «Оценка нужд и потребностей женщин трудящихся-мигрантов. Центральная Азия и Россия», ред. Е. Туруканова, Р. Абазов, UNIFEM 2009, http://www.unifemcis.org/img/database/149.pdf

Шымкентской области. По словам директора НПО «Сана Сезим», женщины обычно приезжают на сезонные работы, в сопровождении своих семей, включая маленьких детей. Они работают в сельком хозяйстве, на табачных полях, однако, как правило, их специфическим нуждам не уделяется внимание: так, женщинам и их маленьким детям, включая грудных детей, не предоставляется отдельное жилье.

• Затруднен доступ к бесплатному медицинскому обслуживанию, за исключением Казахстана, в частности, при родах. В результате, женщины, как правило, лечатся самостоятельно.

• Из большей части свидетельств женщин очевидно, что они работают нелегально (без договоров, по договоренности, основанной на доверии и т.д.). Многие рассказы содержат описание элементов принудительного труда: шантажа, конфискации документов, невозможности уйти от работодателя и т.д.

• Процент женщин, легально работающих в России, ниже, чем процент легально работающих мужчин. Так же, в Казахстане в 2006 году, процесс легализации (см. далее Часть II.2.A) коснулся женщин в значительно меньшей мере, чем мужчин.

• Отношения с правоохранительными органами основаны на коррупции и взяточничестве. Хотя женщины часто становятся жертвами насилия со стороны милиции, они реже подвергаются аресту, заключению под стражу и депортации, чем мужчины – за исключением работниц секс-индустрии.

II.2 Миграционная политика

II.2.A Миграционная политика в Казахстане

1) Нормативно-законодательная база

Международные обязательства

• Хотя Казахстан ратифицировал большинство международных конвенций о правах человека, содержащих определенные положения, обеспечивающие защиту прав мигрантов, страна до сих пор не подписала международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

• Казахстан не ратифицировал Конвенцию МОТ № 97 1949 года о трудовой миграции и Конвенцию МОТ № 143 1975 года о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения).

Региональные соглашения

• Казахстан является участником ряда региональных соглашений, в частности, со странами СНГ (см. Часть I.3.B), и подписал двусторонние и трехсторонние соглашения[153] с Азербайджаном, Беларусью, Кыргызстаном[154], Монголией, Таджикистаном и Узбекистаном[155].

Национальная правовая база

• В ответ на экономические изменения в Казахстане было принято несколько новых законов и решений, также были внесены поправки в существующие законы. Правовая база, регулирующая миграцию, очень комплексная. По данным Комитета по миграции действует около 200 законов и нормативно-правовых актов, имеющих отношение к миграции[156].

---

153. См. доклад МОТ 2008 года.
154. Соглашение с Республикой Кыргызстан и Правительством Республики Кыргызстан по занятости и социальной защите мигрантов-фермеров, работающих в приграничных районах, 19 июля 2002 года; Соглашение между Правительством Республики Казахстан и Правительством Республики Кыргызстан по занятости и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Казахстан, временно работающих на территории Республики Кыргызстан, и по занятости и защите прав трудящихся-мигрантов, граждан Республики Кыргызстан, временно работающих на территории Республики Казахстан, 4 мая 2006 года.
155. Соглашение между Правительством Республики Казахстан, Правительством Республики Кыргызстан и Правительством Республики Узбекистан по созданию правовой, экономической и институциональной среды для свободного движения рабочей силы, 1997 год.
156. Концепция законопроекта Казахстана «О миграции населения», Комитет по миграции, июнь 2009 года.

Основные законы и нормативно-правовые акты, регулирующие трудовую миграцию в Казахстане, включают, inter alia157:

Об общей миграционной политике:

• Закон «О миграции населения», № 204-I от 13 декабря 1997 года, последние поправки от 2002 года[158]: предусматривает контроль над внутренней и международной трудовой миграцией, направлен на борьбу с «нелегальной миграцией» и определяет политику возвращения этнических казахов (оралманов), см. далее.

• Закон республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О миграции», № 276-III-ЗРК от 27 марта 2002 года[159].

• Трудовой кодекс Республики Казахстан, № 251-III, 15 мая 2007 года.

• Концепция миграционной политики Казахстана на 2007-2015 годы, принятая президентским указом № 339 от 28 августа 2007 года.

• План мероприятий по реализации Концепции миграционной политики Казахстана на 2007-2015 года на первой стадии (2008-2010 гг.), принятый Постановлением Правительства № 1110 от 20 ноября 2007 года.

• План мероприятий по реализации Концепции миграционной политики на 2007-2015 годы в рамках программы «Нурлы Кош» (в основном для оралманов и внутренних мигрантов)[160].

О квотах для трудовых мигрантов:

• Постановление Правительства о «Правилах определения квоты и выдачи разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы в Республику Казахстан», № 836 от 19 июня 2001 года (поправки вносились 17 марта 2003 года и 14 марта 2006 года).

• Постановление Правительства «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан» № 136 от 28 января 2000 года (урегулирующее процедуру депортации).

Об оралманах:

• В дополнение к положениям, содержащимся в Законе «О миграции населения» от 1997 года, существует ряд специфических постановлений о возвращении этнических казахов, включая Президентский указ № 590 от 17 ноября 2008 года о квотах для оралманов на 2009 год и Постановление Правительства № 32 от 22 октября 2009 года о выделении квот (см. далее).

О профсоюзах[161]:

• Хотя Статья 23 Конституции Казахстана гарантирует право на свободу объединений, Закон № 3-I «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года предусматривает право на создание профсоюзов только по инициативе группы граждан Республики Казахстан (Статья 10). В соответствии с тем же законом трудовые мигранты могут вступить в зарегистрированный профсоюз только в том случае, если уставом профсоюза предусмотрена возможность членства иностранных граждан (Статья 11).

О гражданстве:

• Закон «О гражданстве» Республики Казахстан, № 1017-XII от 20 декабря 1991 года: в соответствии с общей процедурой приобретения гражданства, в гражданство Республики Казахстан могут быть приняты лица, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан на законных основаниях не менее пяти лет, либо состоящие в браке с гражданами Республики Казахстан не менее трех лет. Закон определяет ускоренную процедуру получения гражданства Казахстана лицами, обладающими определенными профессиями или квалификациями.

---

157. См. подробное описание основных законов и нормативно-правовых актов в докладе МОТ «Права трудящихся-мигрантов в Казахстане», 2008 год, часть III, стр. 12- 19.
158. См. на сайте: http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5740.html
159. См. на сайте: www.imldb.iom.int/viewDocument.do?id={5A6F8800-297B-4408-ACB4-E6AE9792F4BC}
160. См. на сайте на русском языке: http://www.kazpravda.kz/_pdf/dec08/111208law.pdf
161. См. доклад МОТ «Права трудящихся-мигрантов в Казахстане, 2008 г., стр. 22-23.

• Президентский указ № 1587 от 6 июня 2005 года определяет список таких профессий и квалификаций, которые включают художников, биологов, врачей, геологов, пилотов, мореплавателей, химиков, учителей и др.

О доступе к экономическим и социальным правам[162]:

• Образование: В соответствии с Законом «Об образовании» № 319-III ЗРК от 27 июля 2007 года, право на образование имеют иностранные граждане, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, но не временные мигранты. Однако, не существует и положений, явно отказывающих в доступе к образованию детям временных международных мигрантов.

• Здоровье: Доступ к здравоохранению иностранных граждан, включая трудовых мигрантов и членов их семей, регулируется Постановлением правительства № 997 от 16 октября 2006 года, предусматривающим доступ к медицинскому обслуживанию для всех трудовых мигрантов, без ограничений для мигрантов, не имеющих документов и постоянного статуса. Иностранные граждане имеют право на бесплатную срочную медицинскую помощь и лечение по месту пребывания «в случае, если болезнь является опасной для окружающих». Наличие визы и регистрации не является обязательным. По двустороннему соглашению с Кыргызстаном кыргызские мигранты имеют равные права с гражданами Казахстана в отношении доступа к срочной медицинской помощи, и работодатели обязаны обеспечивать доступ к остальным видам медицинского обслуживания.

• Пенсионное обеспечение и социальное страхование: В соответствии с Законом «О пенсионном обеспечении» Республики Казахстан № 136-I от 20 июня 1997 года право на пенсионное обеспечение имеют только лица, постоянно проживающие на территории Казахстана. Временные мигранты не имеют такого права. Это применимо и к социальному страхованию, в соответствии с Законом «Об обязательном социальном страховании» № 405-II от 25 апреля 2003 года. Это приводит к тому, что работодателям дешевле нанимать трудовых мигрантов, чем граждан Казахстана.

• Материальная ответственность работодателя за вред, причиненный жизни и (или) здоровью работника: В соответствии со Статьей 164 Трудового Кодекса при причинении вреда жизни и (или) здоровью работника в связи с исполнением им трудовых обязанностей работодатель обязан возместить причиненный вред. Данное положение распространяется на временных трудовых мигрантов.

• Жилье: В соответствии с Законом «О жилищных отношениях» № 94-I от 16 апреля 1997 года только граждане Казахстана могут приобретать жилье и имеют доступ к социальному жилью или жилищным льготам. Вопросы предоставления жилья могут быть обговорены в контракте законного трудового мигранта с работодателем.

• Воссоединение семьи: В соответствии со статьей 22 Закона «О миграции населения» и Постановлением Правительства, регулирующим въезд и пребывание иностранных граждан в Республике Казахстан, а также Постановлением правительства № 688 от 10 августа 2007 года, чтобы въехать на территорию Казахстана члены семьи трудового мигранта должны предоставить подтверждение наличия средств для проживания и отъезда. Это положение не применяется к оралманам, а также к гражданам стран, с которыми у Казахстана установлен безвизовый режим (Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан, Россия, Беларусь и др.)[163].

Новый законопроект «О миграции» в настоящее время находится на рассмотрении и должен быть принят к концу 2009 года. ОБСЕ, Международная Организация по Миграции (МОМ), а также КМБПЧ предоставляли консультации и рекомендации относительно законопроекта, в особенности в отношении совместимости положений законопроекта с международными стандартами и действующим национальным законодательством. Миссия FIDH не смогла получить копию законопроекта. По всей видимости, в законе предусмотрено расширение политики, реализуемой в настоящее время. По сообщениям Комитета по Миграции новый законопроект направлен на реализацию стратегии Назарбаева «войти в 50 самых конкурентноспособных стран мира», о которой он заявил в марте 2006 года. Миграционная политика будет способствовать привлечению иностранных специалистов, которые приедут на постоянное место жительства в Казахстан.

---

162. См. доклад МОТ «Права трудящихся-мигрантов в Казахстане, 2008 г., стр. 27-32.
163. См. доклад МОТ «Права трудящихся-мигрантов в Казахстане, 2008 г., стр. 25-26.

Запланированные реформы включают: уникальную систему предоставления виз и разрешений на работу; возможность для иностранных студентов остаться в Казахстане и получить разрешение на работу; обеспечение квалифицированных рабочих, которые являются этническими казахами (оралманами) или бывшими гражданами Казахстана, разрешениями на работу, не связанными с определенным работодателем. В законе также будет обозначена квота для внутренних мигрантов с тем, чтобы последние смогли переехать из экологически неблагополучных регионов в города при поддержке государства[164].

Законопроект не подразумевает реформу существующей системы выделения квот на разрешения на работу для иностранных трудовых мигрантов, которые останутся связанными со своим рабочим местом и работодателем максимум в течение одного года (см. далее, «Квоты и другие ограничения для международных мигрантов»).

2) Реализация политики

Ответственные органы

В Казахстане вопросами миграции занимаются 5 основных государственных органов[165]:

- Министерство внутренних дел, ответственное за борьбу с негальной миграцией и осуществляющее контроль над трудовой миграцией. Миграционная полиция отвечает за регистрацию мигрантов, выявление нелегальных мигрантов (по сообщению Комитета по миграции была недавно создана база данных по нелегальным мигрантам) и осуществление депортаций;
- Министерство труда и социальной защиты: Комитет по миграции, подразделение Министерства труда и социальной защиты, отвечает за реализацию политики репатриации оралманов, определение квот для трудовых мигрантов и предоставление убежища[166].
- В Министерстве труда и социальной защиты также функционирует департамент занятости и миграции населения;
- Министерство иностранных дел;
- Пограничная служба, входящая в состав Национального комитета безопасности;
- Местные администрации;
- Комитет по миграции отмечает, что отсутствие координации усилий различных органов является препятствием к эффективной реализации миграционной политики[167]. Миграционная полиция также жалуется, что неэффективность координации усилий различных органов, например, мешает своевременной выдаче документов или видов на жительство[168].

Урегулирование миграции при помощи системы регистрации

В Казахстане действует система регистрации, которая применяется ко всем лицам, находящимся на территории страны. Обязанность зарегистрировать мигранта по месту жительства возлагаются на принимающую сторону, например, членов семьи, работодателей. Чтобы получить доступ к ряду услуг в Казахстане, мигранты должны продемонстрировать наличие регистрации.

В зависимости от гражданства мигрантов применяются разные правила регистрации:

- мигранты из Таджикистана, Кыргызстана, Белоруссии и России могут въезжать и оставаться на территории Казахстана в течение 90 дней без визы. По истечении этого срока они должны пройти процедуру регистрации, чтобы получить право остаться еще на 90 дней.

164. Концепция законопроекта Казахстана «О миграции населения», Комитет по миграции, июнь 2009 года.
165. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции населения Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009 года.
166. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 года.
167. Концепция нового закона Республики Казахстана «О миграции населения», Комитет по миграции, июнь 2009 года.
168. Информация МОМ.

• Мигрантам из Узбекистана не требуется виза, но они дожны зарегистрироваться в течение 5 дней со дня въезда на территорию Казахстана. После этого они могут остаться на территории Казахстана в течение 90 дней.

• Мигранты из Китая должны иметь визу и регистрироваться по пребытии.

• Внутренние мигранты из других районов Казахстана должны зарегистрироваться в течение 5 дней.

• Граждане «развитых» стран, пребывающие самолетом, автоматически проходят процедуру регистрации в аэропорту.

Комитет ООН по правам человека придерживается мнения, что система прописки нарушает право на свободу передвижения и выбор места жительства, гарантированное Статьей 12 Международного пакта о гражданских и политических правах[169].

Несмотря на попытки осуществлять мониторинг международной миграции с целью оценить число и местонахождение международных мигрантов на территории Казахстана, Комитет по миграции указывает на отсутствие надежных статистических данных о мигрантах и планирует создать базу данных по трудовым мигрантам[170].

Квоты и другие ограничения в отношении международных мигрантов

С 2001 года в Казахстане действует система квот для трудовых мигрантов. Система предназначена для того, чтобы заполнять рабочие места квалифицированными специалистами на временной основе. Тамара Дуйсенова, ответственный секретарь Министерства труда и социальной защиты[171], в своем выступлении перед ОБСЕ, сказала: «Казахстан использует международную трудовую миграцию, чтобы удовлетворить нужды в развивающихся инновационных сферах и привлечь высококвалифицированную рабочую силу». В то же время граждане Казахстана должны проходить соответствующую профессиональную подготовку, чтобы заменить иностранных специалистов в долгосрочной перспективе. Вице-министр труда и социальной защиты отметила в разговоре с делегацией FIDH: «Для нас приоритетом является защита наших работников. Если работодатель хочет пригласить трудового мигранта, он должен стремится к тому, чтобы через 2-3 года заменить иностранного специалиста гражданином Казахстана»[172]. Этот подход отражен в Статье 5 Закона «О миграции населения 1997 года»: «При регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда».

Таким образом, государство устанавливает ежегодные квоты на основе анализа нужд страны[173]. Квоты неприменимы к определенным категориям трудящихся, включая руководителей, индивидуальных предпринимателей, специалистов, работающих по международным договорам и др.[174]

Процедура утверждения квот определена в Законе «О занятости населения»[175] и регулируется Постановлением Правительства № 836 от 19 июня 2001 года. Квоты рассчитываются как процент от активного трудоспособного населения Казахстана. Квоты на следующий год обычно определяются в декабре и распределяются Минстерством труда и социальной защиты по регионам.

Квоты выделяются по четырем категориям работников: менеджеры, высококвалифицированные специалисты, квалифицированные работники и, с 2006 года, сезонные сельскохозяйственные рабочие. Разрешение на привлечение сельскохозяйственных рабочих

---

169. Заключительные замечания Комитета по правам человека: Кыргызстан. 24/07/2000. CCPR/CO/69/KGZ, см. на сайте http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.69.KGZ.En?Opendocument

170. Концепция нового закона Республики Казахстана «О миграции населения», Комитет по миграции, июнь 2009 года.

171. Заявление на 17-ом Экономическом и экологическом форуме ОБСЕ в Афинах 18-20 мая 2009 года «Управление миграцией и ее роль в экономической, социальной и экологической политике по обеспечению стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ», 2-ая часть: Обзор исполнения обязательств ОБСЕ в экономической и экологической сфере в отношении миграции.

172. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.

173. См. доклад МОТ 2008 г., стр. 13.

174. Эти категории определены в Постановлении Правительства № 836 от 19 июня 2001 в соответствии с поправками от 17 марта 2003 года и 14 марта 2006 года.

175. Закон «О занятости населения», № 149-II от 23 января 2001 года, Статья 11.

регулируется двусторонними соглашениями со страной происхождения. Казахстан подписал соглашение с Кыргызстаном[176], но не смог подписать аналогичное соглашение с Узбекистаном[177], несмотря на большое количество нелегальных мигрантов из Узбекистана, работающих на хлопковых и табачных полях в Казахстане.

Процедура получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы очень строга[178]. Чтобы получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы, работодатель должен подать заявку в местные органы исполнительной власти, приложив множество сопроводительных документов. В Казахстане применяется политика национальных предпочтений; работодатели в Казахстане должны доказать, что они пытались заполнить вакансии гражданами Казахстана (для сельскохозяйственных рабочих и некоторых категорий рабочих мест это требование не действует). Другие требования включают: список квалификаций, необходимых для данной позиции; свидетельство о наличии кандидатов на вакантные позиции в региональной базе данных; информация, где возможно, о совместимости с ранее выданными разрешениями; обоснование запрашиваемого количества трудовых мигрантов и т.д.

Разрешения выдаются региональными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти в Астане и Алматы. Причем, разрешения выдаются только работодателю, не работникам, на фиксированное количество работников в определенных категориях. Как правило, работники прикрепляются к одному работодателю и одному региону. Получение разрешения может быть связано с принятием для работодателя специальных обязательств, например, обязательства организовать за свой счет профессиональную подготовку или переподготовку граждан Республики Казахстан, чтобы заменить иностранных специалистов в будущем.

После того, как работодатель получил разрешение, он должен представить список нанятых работников, который должен быть одобрен местными органами исполнительной власти. По Закону «О миграции населения» 1997 года (Статья 5), законные трудовые мигранты не могут быть выдворены из страны до окончания срока их договора из-за изменений на рынке труда.

На 2008 год были установлены квоты, составляющие 1,6% населения или примерно 126000 человек. Из них 0,6% приходится на 1 и 2 категории трудовых мигрантов (менеджеров и высококвалифицированных специалистов), 0,93% - на 3 категорию (квалифицированные работники) и 0,07% - на 4 категорию (сезонные сельскохозяйственные работники). Между 2007 и 2008 годами квоты для 1, 2 и 3 категории были увеличены, а квоты по 4 категории (сезонные сельскохозяйственные рабочие были уменьшены с 0,13 до 0,07[179]. Все квоты на 2009 год были сокращены до 0,75% трудоспособного населения (что составило 63483 человек) из-за финансового кризиса и в целях защитить казахских работников[180]. Квота для сезонных сельскохозяйственных работников была снижена до 0,05%[181].

По словам Хадичы Абышевой, директора НПО «Сана Сезим», «сокращение квот для трудовых мигрантов – не выход, таким образом просто вырастет количество нелегальных мигрантов. С тех пор, как сократили квоты, мы стали получать больше жалоб на нарушения прав мигрантов»[182].

Сложность системы также способствует тому, что все больше мигрантов работают

176. Соглашение между Правительством республики Казахстан и Правительством Республики Кыргызстан по занятости и социальной защите трудовых мигрантов-фермеров в приграничных районах 2002 года.
177. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.
178. См. доклад МОТ 2008 года, стр. 14-17.
179. Статистика приводится из документа, полученного миссией FIDH в Министерстве труда и социальной защиты от июня 2009 и из доклада МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г.
180. По словам Хабылсаята Абишева, председателя Комитета по миграции, «Президент Назарбаев поставил задачу замены трудовых мигрантов казахскими специалистами», встреча с миссией FIDH, 11 июня 2009 года, Астана.
181. Статистика приводится из документа, полученного миссией FIDH в Министерстве труда и социальной защиты от июня 2009 и из доклада МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г.
182. Встреча с миссией FIDH, Шымкент, 16 июня 2009 года.

нелегально. Действительно, отчасти из-за строгих требований квоты не полностью выбираются[183]. «Легализовать мигрантов очень трудно. Чтобы легализовать мигранта, работодатель должен получить разрешение от Министерства труда, заключить контракт и платить налоги. Поэтому работодатели предпочитают обходить эти процедуры»[184]. По мнению МОТ, «Количество и сложность применимых требований [для получения разрешения на привлечения иностранных рабочей силы] растет с каждым годом, что на практике может быть одной из причин роста нелегальной миграции в стране»[185].

Для тех, кто получает разрешение на работу по квоте, система также создает множество проблем. Трудовые мигранты не имеют возможности заключать индивидуальные контракты на неопределенный срок, они могут работать только на временной основе, обычно менее года. Трудовые мигранты полностью зависят от своих работодателей, поскольку их правовой статус привязан к месту работы и работодателю. В результате мигрант оказывается в ловушке и не может отказаться от работы, независимо от ее условий. НПО сообщают, что к ним часто обращаются за консультациями о том, как сохранить легальный статус при смене работы[186]. Для легальных мигрантов также ограничен доступ к медицинскому обслуживанию и образованию, они также не имеют доступа к пенсионному обеспечению и социальному страхованию (см. выше, нормативно-законодательную базу).

Несмотря на это, по словам Асель Нусуповой, вице-министра труда и социальной защиты, власти планируют сделать систему выдачи квот еще более строгой: «Мы пытаемся строго систематизировать процедуру, поэтому сейчас разрабатывается новая концепция миграционной политики. Мы хотим усоврешенствовать порядок приглашения трудовых мигрантов. По новой системе квоты будут выделяться по странам и категориям мигрантов, в зависимости от двусторониих соглашений»[187].

Однако, одна из новых мер уменьшает количество ограничений для индивидуальных предпринимателей (к которым в любом случае не применяется система квот). В июне 2009 года Казахстан подписал соглашение с Кыргызстаном, предусматривающее урегулирование частного предпринимательства при помощи системы патентования. Благодаря этой системе киргизские предприниматели, как и их казахские партнеры, смогут зарегистрироваться как индивидуальные предприниматели без необходимости образовывать юридическое лицо для получения разрешения на работу[188]. В 2008 году также рассматривалось предложение распространить разрешения на работу и на физических лиц. Однако, по сообщению Комитета по миграции «этот проект на данный момент заморожен из-за изменений в экономической ситуации»[189].

Единовременная легализация

В 2006 году Казахстан принял меры для легализации нелегальных трудовых мигрантов из стран СНГ (амнистия в связи с легализацией трудовых мигрантов)[190]. В период с 1 августа по 31 декабря работодатели могли подать заявление на регистрацию своих работников. Мигранты получали право на регистрацию и работу на срок до 3 лет.

В рамках амнистии работодатели должны были регистрировать незаконно нанятых мигрантов в соответствующих государственных органах. Затем тот же работодатель мог

183. Доклад МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г. Информация подтверждается Кадишей Абишевой, директором НПО «Сана Сезим», встреча с миссией FIDH, Шымкент, 16 июня 2009 г.
184. Кадиша Абишева, директор НПО «Сана Сезим», встреча с FIDH, Шымкент, 16 июня 2009 г.
185. Доклад МОТ, 2008, стр.7. См. также доклад МОМ для Правительства Швеции «Правовая помощь мигрантам в Казахстане и Центральной Азии», 2006 г.
186. Доклад МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г.
187. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.
188. http://www.zpress.kg/news/news_only/10/8393.py et ttp://www.zpress.kg/news/news_only/10/8360.py
189. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 года.
190. Закон «Об амнистии в связи с легализации незаконных трудовых мигрантов» № 149-III ЗРК, 4 июля 2006 года, см. на русском языке на сайте: http://www.ast.dvd.mvd.kz/j2/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=71&lang=kz

заключить законный договор с мигрантом на срок до трех лет. Такие мигранты получали миграционные карточки, подтверждающие право на трудоустройство.

В результате были легализованы примерно 164600 нелегальных трудовых мигрантов (71% - из Узбекистана, 14,5% - из Кыргызстана, 6,5% - из России, 2,8% - из Таджикистана и др.). 50% «легализованных мигрантов» были моложе 30 лет, возраст 39% - от 30 до 45 лет, 11% были старше 45 лет. Большинство мигрантов работало в строительной области (70%), сфере услуг (14%), сельском хозяйстве (7,8%) и неформальном секторе (7,8%, включая домашних работников)[191].

Тем не менее, легализация не обеспечила свободный доступ на рынок труда. На практике мигранты, получившие законный статус, могли трудоустроиться только у тех работодателей, которые подали заявление на их регистрацию. Кроме того, на многих мигрантов амнистия не распространялась, например, на лиц, незаконно въехавших в страну; на лиц, не имеющих документов, подтверждающих право пребывать на территории Казахстана; на лиц, предоставивших ложные сведения о себе, а также на тех, кто занимался деятельностью, подлежащей лицензированию, без лицензии[192].

Ограничение срока легализации на 3 года также ставит мигрантов в нестабильное положение, по мере приближения окончания этого срока. По словам мигранта из Узбекистана, с которым встретилась миссия в Астане, «мой легальный статус заканчивается в июле 2009 года. Мне придется подавать на регистрацию каждые три месяца и я не смогу работать легально. С трехмесячной регистрацией надо знать людей в нужных местах, чтобы подписать с ними контракт. Если никого не знаешь, можно работать нелегально, но контракт не подпишешь»[193].

По мнению Министерства труда и социальной защиты, реализация подобной политики не повлекла за собой негативных последствий в отношении трудоустройства граждан Казахстана и принесла средства в бюджет, поскольку легализованные работники стали платить налоги. Тем не менее, Министерство труда и социальной защиты приходит к выводу, что «подобная практика легализации не может стать системой»[194].

Политика поощрения возвращения этнических казахов («оралманов»)

Казахстан с гордостью позиционирует себя как страну, воплотившую политику «этнической иммиграции»[195]. В 1995 году Нурсултан Назарбаев запустил программу поощрения «этнических казахов», или «оралманов», к возвращению в Казахстан, который считается их родиной. Этнические казахи имеют право вернуться, несмотря на то, что их семьи уже десятилетиями живут в соседних странах: Узбекистане, Кыргызстане, России, Китае, Таджикистане, Туркменистане, Монголии и др.

Политика возвращения призвана способствовать демографическому и социоэкономическому развитию различных регионов страны[196]. По словам Хабылсаята Абишева, председателя Комитета по миграции, «правительство решает, кого куда направить, этих людей расселяют по территории страны»[197].

Закон «О миграции населения» устанавливает правовую базу данной политики. «Оралманы» определяются как «иностранцы или лица без гражданства казахской национальности, постоянно проживавшие на момент приобретения суверенитета Республикой Казахстан

191. По данным документа, предоставленного миссии FIDH Министерством труда и социальной защиты, июнь 2009 г.
192. МОТ 2008 г., стр.34.
193. Интервью с миссией FIDH, Астана, 12 июня 2009 г.
194. Документ, предоставленный миссии FIDH Министерством труда и социальной защиты, июнь 2009 г.
195. «Казахстан является одной из немногих стран, которые провозгласили и реализуют этническую миграционную политику», Документ, предоставленный миссии FIDH Министерством труда и социальной защиты, июнь 2009 г.
196. Заявление Тамары Дуйсеновой, ответственного секретаря Министерства труда и социальной защиты Казахстана, на 17-ом Экономическом и экологическом форуме ОБСЕ в Афинах 18-20 мая 2009 года «Управление миграцией и ее роль в экономической, социальной и экологической политике по обеспечению стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ», 2-ая часть: Обзор исполнения обязательств ОБСЕ в экономической и экологической сфере в отношении миграции.
197. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 г.

за ее пределами и прибывшие в Казахстан с целью постоянного проживания»[198]. Политика направлена на «всестороннее содействие переселению лиц казахской национальности в Республику Казахстан, организации их расселения, созданию рабочих мест, социальному обеспечению и социальной помощи оралманам»[199].

Программа репатриации предусматривает фиксированные квоты[200]. Доступ к помощи при переселении для оралманов, возвращающихся не по квотам, ограничен. Поощрительные меры предусмотрены для тех, кто возвращается по фиксированным квотам, и включают оплату расходов на возвращение государством, а также другие финансовые льготы[201].

Все оралманы имеют право на пенсионное обеспечение, социальное страхование и социальные льготы (в засисимости от бюджета); доступ к образованию, включая профессиональное и высшее образование, к помощи в трудоустройстве и земле.

Комитет по миграции имеет специальные управления по всей территории Казахстана и центры временного размещения для репатриантов. Также функционирует 4 центра «адаптации и интеграции» мигрантов, где предоставляется возможность учить язык и получить профессиональную подготовку[202]. Новая программа («Нурлы Кош») предусматривает дальнейшие меры оказанию содействия в переселении и интеграции.

С 1991 года по 1 июня 2009 года 188248 семей оралманов мигрировало в Казахстан, таким образом, общее количество иммигрировавших оралманов составило 737991 человек. Из них 59,9% приехали из Узбекистана, 11,2% – из Монголии, 8,1% – из Туркменистана и 11,2% – из Китая. Большинство (100420 семей или 498859 человек) перехало по квотам.

Правительство Казахстана в настоящее время пытается подписать двустороннее соглашение с Китаем, в котором особое внимание будет уделено вопросу возвращения этнических казахов из Китая в Казахстан. Этот вопрос остается проблемой для обеих стран. По всей видимости, если такое соглашение удастся заключить, оно будет в большой степени урегулировать положение трудовых мигрантов в обеих странах.

Программа репатриации оралманов затрагивает ряд проблем, среди них – трудности, связанные с интеграцией, доступом к льготам и помощи, поиском работы и жилья, получением регистрации, коррупцию и трудности взаимодействия с местными властями.

По мнению МОМ, в законодательстве, регулирующем процедуру переселения оралманов, много лакун, что способствует манипуляции со стороны государственных чиновников, которые скрывают или предоставляют неполную или ложную информацию о процедурах оформления льгот, предусмотренных для оралманов. Юристы, работающие в совместном проекте МОМ и КМБПЧ, сообщали о жалобах от оралманов, которые не могли подтвердить свой статус без регистрации и в то же время не могли зарегистрироваться без официального статуса.

Коррумпированные чиновники используют этот пробел в законодательстве для вымогательства денег. Известно много случаев, когда власти отбирали жилье, предоставленное оралманам, когда прежние владельцы предъявляли свои права на собственность. Кроме того, члены семей оралманов (не казахского этнического просхождения) не могут получить официальный статус и не имеют доступа к социальной защите или трудоустройству. В результате этих трудностей некоторые оралманы покидают Казахстан и возвращаются в страну прежнего проживания.

Борьба с нелегальной иммиграцией в Казахстане

По словам вице-министра труда и социальной защиты, в каждом регионе трудовые инспекторы осуществляют контроль за соблюдением трудового законодательства, безопасностью и условиями труда[203]. В соответствии с Трудовым кодексом работодатели могут быть оштрафованы за найм нелегальных мигрантов на работу. Это правонарушение

198. Закон «О миграции населения» 1997 года, Статья 1(11).
199. Закон «О миграции населения» 1997 года, Статья 3.
200. См. Президентский указ № 506 от 30.12.2007 о квотах для оралманов на 2008 год и Постановление Правительства № 1198 от 7.12.2007 о выделении этих квот.
201. Документ, предоставленный миссии FIDH Министерством труда и социальной защиты, июнь 2009 г.
202. Встреча FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 г.
203. Встреча FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.

влечет административное наказание в виде штрафа. Работодателям могут запретить нанимать нелегальных мигрантов на срок в один год, неоднократные нарушители могут быть привлечены к уголовной ответственности. Работодатели также могут подвергнуться штрафу, если они нанимают мигрантов, прибывших по квоте, в целях, отличающихся от целей, обозначенных на разрешении на работу. «Мы наблюдаем много нарушений, когда работодатели заявляют, что приглашают специалиста, но этот специалист работает поваром. Такого работодателя оштрафуют за дискриминацию по отношению к казахским работникам»[204]. Трудовые инспекторы сообщают информацию о нелегальных мигрантах миграционной полиции с целью депортации нелегальных мигрантов.

Миграционная полиция также проводит регулярные рейды по выявлению нелегальных мигрантов[205]. Кодекс об административных правонарушениях определяет нарушение правил въезда или пребывания в Казахстане как административное правонарушение (Статья 394). Большинству нелегальных мигрантов предъявляется обвинение в несоответствии цели пребывания в Казахстане (в миграционной карте они обычно указывают «частная») и реальной деятельности в стане. Мигранты, работающие без разрешение на работу, также совершают административное правонарушение (Статья 396). Они могут быть оштрафованы и депортированы из Казахстана.

В соответствии с Постановлением Правительства № 136 от 28 января 2000 года «Отдельные вопросы правового регулирования пребывания иностранцев в Республике Казахстан», определяющем правила въезда, пребывания и выезда иностранцев из Республики Казахстан, в нарушение Статьи 9 Конвенции МОТ № 143, в случае выдворения мигранта расходы несет либо выдворяемое лицо, либо организации или частные лица, пригласившие иностранца в Казахстан, и только в исключительных случаях – правоохранительные органы.

В 2008 году 17844 нелегальных мигрантов были привлечены к административной ответственности за нарушение Правил пребывания иностранных граждан в Казахстане, подавляющее большинство из них (17054) были мигрантами из стран СНГ. 2493 мигранта было депортировано. Было возбуждено 391 дело против работодателей за нарушение правил привлечения иностранной рабочей силы[206]. По словам Аманджура Нурсейтова, директора департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Казахстан хочет подписать двусторонние соглашения с другими странами, чтобы сделать процедуру депортации более гуманной: «Сейчас мы просто привозим их на границу и выдворяем, нас не интересует, что происходит дальше. А мы хотим убедиться, что страна, куда их выдворяют, их приняла. Мы обдумываем возможность инвестиций в процесс информирования другой стороны, чтобы их могли встречать на границе»[207].

II.2.B Миграционная политика Кыргызстана

«Мы не поощряем трудовую миграцию, но мы вынуждены защищать права наших граждан, которые являются трудовыми мигрантами. В то же время мы пытаемся создавать хорошие возможности трудоустройства в Кыргызстане».

(Айгуль Рыскулова, глава Государственного комитета по миграции и занятости)

Нормативно-законодательная база

Кыргызстан ратифицировал Международную Конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей в 2003 году. Кыргызстан также ратифицировал многие из Конвенций МОТ, включая Конвенцию Мот № 97 о трудовой миграции 1949 года[208], но до сих пор не ратифицировал Конвенцию МОТ о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) № 143 1975 года.

---

204. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.
205. Доклад МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г.
206. Доклад МОМ «Обзор правовых проблем трудящихся-мигрантов в Республике Казахстан», Алматы, 2009 г. Статистика основана на пресс-релизах МВД Казахстана.
207. Встреча миссии FIDH с Асель Нусуповой, вице-министром, и Аманджуром Нурсейтовым, директором департамента занятости и миграции Министерства труда и социальной защиты, Астана, 12 июня 2009.
208. Ратифицирована 10 сентября 2008 года.

Основные законы и нормативно-правовые акты, регулирующие трудовую миграцию в Кыргызстане, включают, inter alia:

• Закон Республики Кыргызстан «О внешней миграции» от 17 июля 2000 года: закон устанавливает правила въезда иностранных граждан в Кыргызстан, правила их пребывания, квоты для трудовых мигрантов и определяет процедуру выдачи временных разрешений на работу. В 2005 году закон были внесены поправки в отношении визовых требований[209].

• Закон Республики Кыргызстан «О внутренней миграции» от 30 июля 2002 года

• Закон Республики Кыргызстан «О внешней трудовой миграции» от 13 января 2006 года, регулирующий правила выезда трудовых мигрантов и механизмы их защиты, а также трудоустройство иностранных работников в Кыргызстане[210].

• Поправки к Статье 124 Уголовного кодекса Кыргызстана от августа 2003 года, квалифицирующие торговлю людьми как отдельное правонарушение, за совершение которого предусмотрено наказание до 15 лет лишения свободы. Поправки к Статье 346-1 предусматривали уголовную ответственность за организацию нелегальной миграции, а поправки к Статье 346-2 предусматривали наказание на неоднократное нарушение процедур найма и использования иностранного труда в Кыргызстане[211].

• Закон «О предупреждении и борьбе с торговлей людьми», принятый в 2005 году, устанавливает уголовную ответственность за торговлю людьми в целях сексуальной эксплуатации и принудительного труда и предусматривает наказание от 3 до 20 лет лишения свободы[212].

Также был разработан ряд многолетних программ, определяющих государственное регулирование в области миграции, среди них:

• «Концепция государственной миграционной политики Республики Кыргызстан» на 2005-2010 годы[213] определяет миграционную политику в качестве приоритетной для государства. Необходимы механизмы поддержки граждан Кыргызстана, уезжающих за границу, и интеграция Кыргызстана в международный рынок труда должна сопровождаться ростом «экспорта» рабочей силы из Республики.

• «Стратегия развития страны на 2007-2010 годы» включает раздел «Рынки труда и оптимизация миграционных процессов». Основными приоритетами являются: стабилизация внутренней миграции, обеспечение «обеспечение предпосылок и условий цивилизованного развития внешней трудовой миграции и повышение конкурентоспособности экономически активного населения».

• «Национальная программа Республики Кыргызстан по регулированию миграционных процессов на 2007-2010 годы»[214]. Программа определяет меры, которые должны принять различные министерства и ведомства Кыргызстана в целях усовершенствования управления внутренней и внешней миграцией. Поставленные задачи включают урегулирование внешней миграции и стабилизацию внутренней миграции; усовершенствование нормативно-законодательной базы и интенсификация международного сотрудничества; укрепление институтов, отвечающих за регулирование миграции, и создание представительств Комитета по миграции за границей; распространение необходимой информации для граждан Казахстана, уезжающих за границу; повышение уровня образования и профессиональной подготовки эмигрантов; создание гарантий и средств защиты для уезжающих за границу граждан; улучшение системы ведения учета мигрантов; соблюдение Кыргызстаном обязательств в отношении защиты беженцев и лиц, ищущих убежища.

Также было принято несколько правительственных постановлений и распоряжений на уровне министерств, включая постановление правительства «Об утверждении Положения о порядке осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами

---

209. См. полный текст на английском языке: http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4978 ; на русском языке с поправками 2005 года и информацией о соответствующих указах и постановлениях: http://gairt.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=114&Itemid=34

210. См. http://gairt.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=34

211. Проект закона Республики Кыргызстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Кыргызстан», август 2003, http://www.legislationline.org/topics/topic/14/country/20

212. См. http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=7615

213. См. http://www.government.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=67

214. Принята Правительством Кыргызстана 25 сентября 2007 года, № 433. См. http://rus.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1296

без гражданства на территории Кыргызской Республики» и постановление правительства «Об утверждении Положения о порядке деятельности физических и юридических лиц в Кыргызской Республике, занимающихся трудоустройством граждан Кыргызской Республики за ее пределами» № 631 от 12 октября 2001 года.

Ответственные органы

Главный орган, ответственный за миграционные вопросы в Кыргызстане, - Государственный Комитет по миграции и занятости (ГКМЗ), созданный в 2005 году. По словам главы Комитета, Айгуль Рыскуловой, учреждение Комитета было знаком, свидетельствующем о том, что правительство начало серьезно относиться к вопросам миграции, и проблема трудовой миграции была включена в повестку дня всех международных визитов президента. ГКМЗ принял несколько концепций по урегулированию миграционного процесса, борьбе с торговлей людьми и продвижению возвращения этнических кыргызов («Кайрылманы»). В 2007 году был принят Закон «О государственных гарантиях этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину», в котором был введен в употребление статус «кайрылман». Этот закон основывался на указе президента «О поддержке этническим кыргызам, возвращающимся на родину», подписанном в 2001 году. Таким образом, Кыргызстан проводит политику «репатриации», похожую на политику репатриации оралманов в Казахстане, но в меньшем масштабе.

В отличие от ситуации в России, где миграционная служба подведомственна Министерству Внутренних Дел, ГКМЗ подчиняется непосредственно Премьер-министру, и возглавляет его член правительства, что, по словам Айгуль Рыскуловой, способствует более эффективной работе. В отличие от Казахстана, в Кыргызстане не существует миграционной полиции, хотя, по утверждению Айгуль Рыскуловой, перспектива создания структуры, контролирующей миграцию (которая не обязательно должна быть полицией) рассматривается.

МВД по-прежнему несет ответственность за вопросы регистрации, выдачи паспортов, контроль за нелегальной миграцией и получением гражданства.

Прокуратура, осуществляющая контроль за деятельностью органов администрации и милиции, может возбуждать дела, в особенности для расследования случаев принудительного труда.

Наконец, в Аппарате Уполномоченного по правам человека Кыргызстана действует специальный отдел по миграции, который на практике занимается проблемами скорее лиц, ищущих убежища, и беженцев в Кыргызстане, чем трудовых мигрантов.

Урегулирование миграции при помощи системы регистрации

Как и в Казахстане, Кыргызстан стремится контролировать передвижения мигрантов по территории страны при помощи системы регистрации, в которой существенна разница между временной и постоянной регистрацией[215]. Все мигранты, прибывающие в какой-либо город, включая внутренних мигрантов, должны оформить временную регистрацию по месту пребывания при помощи принимающей организации или частного лица. Как и в Казахстане, правила регистрации варьируются в зависимости от гражданства мигрантов:

- Благодаря соглашениям с Россией, Казахстаном, Беларусью и Таджикистаном граждане этих государств могут въезжать на территорию Кыргызстана без виз и пребывать в течение 90 дней. По истечении этого срока они могут пройти процедру перерегистрации и остаться еще на 90 дней. Эти правила распространяются и на граждан Узбекистана и Таджикистана, проживающих в приграничных районах.
- Граждане Узбекистана и Японии могут проживать в Кыргызстане без регистрации в течение 60 дней, по истечении которых должны зарегистрироваться.
- У Кыргызстана установлен визовый режим с Китаем, что означает, что граждане Китая должны немедленно зарегистрироваться; эту регистрацию можно продлить, в зависимости от типа визы.

215. Интервью миссии FIDH с представителями МВД, Управление паспортно-визового контроля, Бишкек, 18 июня 2009 года.

• Внутренние мигранты из других регионов Кыргызстана должны зарегистрироваться в течение 45 дней.

• Постановлением Правительства были установлены упрощенные визовые процедуры для граждан «развитых» стран, которые могут стать потенциальными инвесторами в Кыргызстан. Визу можно получить в аэропорту, приглашение не требуется, и для тех, кто пребывает в Кыргызстане менее 60 дней, регистрация необязательна.

От регистрации зависит доступ к социальным услугам. Только иностранные граждане с постоянной регистрацией имеют право на получение образование и доступ к здравоохранению, наравне с гражданами Кыргызстана. Мигранты со временной регистрацией имеют доступ только к срочной медицинской помощи. По мнению НПО, с которыми встречалась миссия FIDH, система регистрации создает множество проблем, включая ограниченный доступ к социальным правам и создание условий для коррупции и эксплуатации. В мае 2009 года несколько парламентариев призывали к отмене системы регистрации, приводя аргументы, что она служит поводом для милиции вымогать деньги у внутренних и международных мигрантов.[216] Во время мониторинга ситуации в Кыргызстане в июле 2000 года Комитет ООН по правам человека призвал правительство Кыргызстана отменить систему прописки, чтобы на территории страны начала полноценно действовать Статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, гарантирующая право на свободу передвижения и выбора места жительства.[217]

Квоты и другие ограничения в отношении международных мигрантов

«Наш внутренний рынок открыт. Для специалистов никаких препятствий нет. Но мы должны прежде всего думать о защите нашего внутреннего рынка труда и, во-вторых, о национальной безопасности». (Айгуль Рыскулова, глава Государственного комитета по миграции и занятости)

Как и в Казахстане, миграционная политика Кыргызстана основана на политике национальных предпочтений на рынке труда. Статья 27 Закона «О внешней миграции» 2000 года гласит, что «при регулировании трудовой миграции приоритетное значение имеет защита внутреннего рынка труда», а Закон 2006 года обеспечивает «приоритетное право граждан Кыргызстана на доступ к внутреннему рынку труда» (Статья 2).

Таким образом, в Кыргызстане, как и в Казахстане, действует система квот для трудовых мигрантов, которая устанавливает «предельное количество иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих в целях осуществления трудовой деятельности в Кыргызскую Республику» (Статья 28 Закона «О внешней миграции» 2000 года). Квота на трудовую миграцию ежегодно определяется ГКМЗ и утверждается Законодательным собранием. Как и соседние страны, Кыргызстан сократил квоты в результате экономического кризиса: с 12000 человек, которые обычно выделялись в год, до 8000 в 2009 году[218].

Квоты распределяются в зависимости от страны происхождения, сектора экономики и специальности. На практике, однако, по словам главы ГКМЗ, более 2/3 трудовых мигрантов, принимаемых по квоте, - китайцы. Другие мигранты приезжают из Турции, стран СНГ, Пакистана, Бангладеша, Афганистана, Кореи, Ирана, а также США и стран Европейского Союза.

Для привлечения иностранной рабочей силы компании должны подать заявление и оплатить разрешение («с целью компенсировать расходы на выдачу этих разрешений», в соответствии со Статьей 2 Закона 2006 года). Как и в Казахстане, разрешения выдаются работодателям. Иностранные работники получают копию разрешения, но они не могут подать на разрешение самостоятельно.

Индивидуальные предприниматели, которые хотят открыть собственный бизнес, могут сделать это только в сотрудничестве с гражданами Кыргызстана, поскольку только граждане Кыргызстана имеют право на создание предприятий.

Борьба с нелегальной иммиграцией в Кыргызстане

216. www.24.kg, 28/05-2009 08:25 , http://www.24.kg/parliament/2009/05/28/114188.html
217. Заключительные замечания Комитета по правам человека: Кыргызстан. 24/07/2000. CCPR/CO/69/KGZ, см. на сайте: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.69.KGZ.En?Opendocument
218. Интервью миссии FIDH с Айгуль Рыскуловой, главой ГКМЗ, Бишкек, 19 июня 2009 года.

В соответствии со Статьей 204-1 (бывшая статья 346-1УК), «Организация незаконной миграции путем предоставления транспортных средств либо поддельных документов, либо жилого или иного помещения, а также оказания гражданам иных услуг для незаконного въезда, выезда, перемещения по территории Кыргызской Республики - наказывается штрафом в размере от пятидесяти до ста минимальных месячных заработных плат или лишением свободы на срок до трех лет. То же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору либо с использованием своих служебных полномочий, наказывается лишением свободы на срок от трех до пяти лет». Статья 204-2 (бывшая 346-2) УК предусматривает наказание в виде штрафа в размере от пятидесяти до ста минимальных месячных заработных плат или лишение свободы на срок до одного года в случае неоднократных нарушений процедур найма на работу или использования иностранной рабочей силы в Кыргызстане без соответствующих разрешений, выданных уполномоченными органами[219].

По информации на сайте стран СНГ, операции против нелегальных мигрантов проводятся МВД и Комитетом национальной безопасности, так же, как и в других странах СНГ, хотя и в меньшем масштабе. Во время операции «Нелегал 2007» «было проинспектировано 2000 коммерческих предприятий, 14 складских помещений, 25 предприятий общественного питания, 152 физических и юридических лиц, все из которых привлекают иностранную рабочую силу, а также 1690 иностранных граждан. 9 из них получили предупреждение за нарушение трудового законодательства и 29 человек было выдворено». Во время операции «Нелегал 2008», как утверждается, было проверено 964 иностранных гражданина и 112 предприятий по всей стране, и суды вынесли 28 решений о выдворении[220].

В более широком смысле в миграционной политике Кыргызстана, как и в Казахстане, преобладают соображения о безопасности. В миграционной политике Кыргызстана на 2005-2010 годы подчеркивается необходимость «противодействовать проявлению и распространению негативных миграционных тенденций и явлений международного терроризма и экстремизма, транснациональной организованной преступности, работорговли, трафика женщин для занятия коммерческим сексом и других форм и видов нелегальной миграции»[221].

Миграцию продолжают ассоциировать с терроризмом. В августе 2009 году, например, Министерство Внутренних Дел Кыргызстана объявило о начале операции по борьбе с нелегальной иммиграцией «в связи с проблемами в Таджикистане и Китае и вторжением террористических групп в страну», ужесточив контроль на границе и в прилегающих районах. Эта операция, опять же под названием «Нелегал», была поручена 9-му отделу МВД, отвечающему за борьбу с терроризмом и миграционные вопросы[222]. По сообщениям, 60 китайских мигрантов, работавших дорожными рабочими, были депортированы из Нарынского Национального парка Кыргызстана[223]. В начале сентября 2009 года обсуждался проект поправки к Закону «О внешней миграции» с целью ужесточения контроля за маятниковой миграцией из Таджикистана и Узбекистана в Южный Кыргызстан[224].

Защита граждан Кыргызской Республики за пределами

Статья 50 Закона «О внешней миграции» гласит: «Гражданам Кыргызской Республики, выезжающим за пределы Кыргызской Республики, гарантируются защита и покровительство Кыргызской Республики в соответствии с законодательством Кыргызской Республики». Согласно официальным лицам, с которыми встретилась миссия FIDH, в Кыргызстане был запущен ряд инициатив, направленных на защиту прав кыргызских граждан за рубежом:

---

219. Уголовный кодекс Кыргызской Республики в редакции от 15 декабря 2004 года http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14305/preview
220. «Незаконная миграция в СНГ. Проблемы, пути их разрешения (на русском языке). Информационный материал» http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=13734
221. http://www.government.gov.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=67
222. «МВД РК проводит рейд «Нелегал» в связи с осложнением ситуации в Таджикистане и КНР», 6/08/2009, CA-NEWS (TJ) http://www.ca-news.org/news/195601
223. «Кыргызские власти депортировали несколько десятков граждан Китая» 12 августа 2009 года, http://www.rferl.org/content/Kyrgyz_Authorities_Deport_Dozens_Of_Chinese_Nationals/1798209.html
224. http://www.24.kg/parlament/62133-bumajram-mamasejitova-na-yuge-kyrgyzstana-v.html или http://www.zpress.kg/news/news_only/10/10622.py

• Консульские представительства и информационные центры: В 2005 году ГКМЗ открыл представительства в консульстве в Алма-Ате, Казахстане. В России, в дополнение к дипломатической миссии, в которой работает 9 сотрудников, Правительство Кыргызстана поддерживает сеть диаспор и культурных центров. Кыргызстан также создал информационный центр на Всероссийском выставочном центре в Москве (ВДНХ), где мигранты могут получить информацию о возможностях и процедурах трудоустройства, воспользоваться Интернетом и Skype, перевести деньги[225], купить авиабилеты и т.д.[226] По словам Кубанышбека Иссабекова, вице-спикера Парламента, Кыргызстан также планирует открыть представительство в Италии, куда уезжает работать в сфере бытовых услуг все больше граждан Кыргызстана.

• Двусторонние встречи на всех уровнях: Кыргызстан подписал три специальных соглашения с Казахстаном (см. выше, ч. II.2.A), кроме того, особо трудные вопросы рассматривает специальная рабочая группа и регулярно проводятся межпарламентские встречи (перед встречей с миссией FIDH Кубанышбек Иссабеков, вице-спикер парламента только что побывал на межпарламентской встрече в Алматы).

• Уполномоченный по правам человека Кыргызстана, Турсунбек Акун, объяснил, что он пытается защищать права кыргызских трудовых мигрантов за пределами Республики путем постоянного диалога с казахскими и российскими коллегами. Например, он сообщил, что за один месяц смог освободить троих кыргызских рабочих, задержанных в Казахстане. Его предшественник на посту Уполномоченного ездил в Южный Казахстан, чтобы разрешить проблему приграничных сельскохозяйственных рабочих, подвергаемых принудительному труду на табачных плантациях на юге Казахстане (этот инцидент привел к заключению специального соглашения с Казахстаном по данным вопросам[227]).

• Сотрудничество с Федеральной Миграционной Службой РФ и миграционной полицией Казахстана по депортационным делам. Глава ГКМЗ, Айгуль Рыскулова, сообщила о задержании 150-200 граждан Кыргызстана на Сахалине – эти дела были разрешены при помощи российской Миграционной Службы (ФМС): граждане Кыргызстана заплатили штраф и смогли остаться на Сахалине. В другом деле, в Алматы, вмешательство ГКМЗ помогло предотвратить депортацию трудовых мигрантов.

• Сотрудничество с международными организациями, в особенности с МОМ, с которой ГКМЗ реализует несколько совместных проектов.

• Сотрудничество с региональными организациями: по словам главы ГКМЗ, Кыргызстан внес вклад в разработку Конвенции о правах трудящихся-мигрантов стран СНГ[228]. Она подчеркнула, в частности, признание прав членов семей трудовых мигрантов и защиту от произвола со стороны милиции (милиция обязуется выдавать расписку в получении при изъятии паспортов мигрантов). Однако миссия FIDH не смогла получить копию Конвенции.

По информации в СМИ, члены ШОС планируют ввести «карту трудового мигранта» при помощи частных страховых компаний. Помимо организации мониторинга соблюдения требований на рынке труда, эта инициатива направлена на то, чтобы гарантировать определенное количество услуг трудовым мигрантам (легализация, пенсионное обеспечение т .д.) Эта система будет впервые опробована в Кыргызстане и России[229].

• Юридическая помощь мигрантам: ГКМЗ организовал консультационную горячую линию, которая работает при поддержке МОМ. Уполномоченный по правам человека также утверждает, что его Аппарат осуществляет программу юридической помощи трудовым мигрантам, уезжающим из Кыргызстана, но миссия FIDH не смогла получить более подробную информацию об этой программе.

В то время, как необходимо поощрять меры по усилению защиты прав трудовых мигрантов,

---

225. Айгуль Рыскулова также упомянула, что Правительство Кыргызстана подписало соглашение с банком Unistream, в соответствии с которым мигранты могут переводить средства без комиссии.
226. «В Москве открылся информационно-консультационный центр для защиты прав трудовых мигрантов из Республики Кыргызстан», 06-07-2009, http://src.auca.kg/reports/71/02.htm
227. Никто из собеседников миссии не смог предоставить более подробную информацию об этом вопросе.
228. Конвенция была принята в 2008 году и подлежит ратификации. См. выше, Часть I.3.B
229. «Страны ШОС вводят «карту трудового мигранта», http://kabar.ru/?p=2632, 11.08.09 и «Кыргызстан станет первой страной, работающей вместе с Россией в проекте «Карта трудового мигранта», 20/08-2009 09:01, Бишкек – новостное агентство «24.kg», URL: http://eng.24.kg/community/2009/08/20/8763.html

по-прежнему трудно оценить эффективность различных подходов и програм[230]. Власти признают, что необходимо дальнейшее усовершенствование системы. Кубанышбек Иссабеков, вице-спикер Парламента признает, что «отдыхать рано», несмотря на то, что он считает «Кыргызстан одним из наиболее прогрессивных государств в вопросах миграции». Глава ГКМЗ подчеркнула, в частности, что Кыргызстан продолжает сталкиваться с проблемами, связанными с транзитом через Казахстан и урегулированием паспортной системы.

Некоторые из собеседников миссии сообщили, что Кыргызстан пытается перенять опыт, реализованный на Филиппинах[231]. В дополнение к фонду поддержки трудовых мигрантов (одной из функций которого будет организация перевозки тел умерших за границей мигрантов), Кыргызстан планирует создать агентство по трудоустройству граждан Кыргызстана за границей[232], поскольку подавляющее большинство трудовых мигрантов уезжает в одиночку, по индивидуальным контрактам, а не при помощи официальных агентств по трудоустройству, из-за чего они подвергаются риску быть обманутыми торговцами людьми и посредниками, а также риску принудительного труда. Однако остается неясным, как государство может проконтролировать, что все потенциальные работники прошли через такое агентство.

В законе «О внешней трудовой миграции» Республики Кыргызстан 2006 года целая глава посвящена агентствам по трудоустройству за рубежом и их обязанностям, который в большой степени не действует, учитывая, что мигранты редко прибегают к услугам таких агентств. В то же время, Уголовный Кодекс Кыргызстана (см. выше) предусматривает уголовное преследование за посредническую деятельность или организацию принудительного труда.

По словам Сумар Насыза, заместителя генерального прокурора, «конечно, когда мы узнаем о случаях торговли людьми или принудительного труда, мы возбуждаем уголовное дело. В 2008 году Прокуратура возбудила 8 дел против компаний по обвиненим в участии в работорговле. Дела дошли до суда. В одном деле виновного приговорили к 8 годам лишения свободы». Роль Прокуратуры состоит в том, чтобы расследовать преступления (включая насильственные нападения или убийства), совершенные против граждан Казахстана, и она сотрудничает с Прокуратурой РФ и Казахстана.

Миссия FIDH не смогла получить более точной статистики по этим вопросам. По официальной информации на сайте стран СНГ, «регулярно проводятся проверки по выявлению физических и юридических лиц, незаконно осуществляющих трудоустройство граждан за пределами Кыргызской Республики. [В 2008 году] по результатам проверок 4 фирмы были привлечены к административной ответственности. Выявлены 12 человек с признаками жертв принудительного труда, из которых 3 были возвращены на родину из Российской Федерации.»[233]

---

230. Айгуль Рыскулова, глава ГКМЗ, подчеркнула, что «Когды мы открыли представительство в России, на территории страны находилось 13,000 кыргызов, имеющих разрешение на работу. Теперь их 330,000. Эта статистика показывает результаты нашей работы». В действительности, без сомнения, число граждан Кыргызстана, легально работающих в России, растет... однако прежде всего из-за реформ в российской миграционной политике 2007 года, упростивших процедуру получения разрешений на работу, которые стали выдавать непосредственно мигрантам.

231. Глава ГКМЗ недавно ездила на Филиппины изучить опыт этой страны.

232. «Госкомитет по миграции Кыргызстана планирует создать агентство по внешнему трудоустройству за рубежом», 12.10.2009 г., CA-NEWS (KG)

233. «Незаконная миграция в СНГ. Проблемы, пути решения (на русском языке). Информационный материал», http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=13734. Также имеется информация в прессе. 30 января 2009 года руководитель пресс-службы МВД Кыргызстана сообщил об аресте двух человек по подозрению в торговле людьми. Он пояснил, что 2 января в милицию обратилась группа граждан, 14 человек, утверждавшие, что под обещания устроить на хорошую работу они были проданы в рабство в марте 2008 года в Казахстан жителем Бишкека. Двое человек были арестованы (К. Кыраан и его сообщник Маматов). Всего в деле 43 свидетеля, а 28 января три человека обратились в милицию в Бишкеке, утверждая, что их продали в рабство после пересечения казахской границы, хотя им обещали работу в Астане, http://www.azattyk.org/content/News/1376712.html, http://www.pr.kg/news/kg/2009/01/28/9281/

II.3 Миграция шаг за шагом: от пересечения границ до борьбы с принудительным трудом

В этой части доклада шаг за шагом рассматривается путь мигранта, въезжающего из какой-либо страны СНГ с целью работать в Казахстане, с момента пересечения границы до попытки легализоваться. Препятствия, с которыми трудовые мигранты сталкиваются на всех стадиях, и кажущаяся невозможность законного трудоустройства мигрантов создают ситуацию повышенной уязвимости для эксплуатации[234].

Описывая для примера Кыргызстан в качестве страны происхождения и Казахстан в качестве принимающей страны, авторы доклада не имели в виду то, что трудовые мигранты из одной страны обязательно эксплуатируются другой. В действительности, различные лица, финансово заинтересованные в эксплуатации трудовых мигрантов (посредники, работодатели, правоохранительные органы) являются как гражданами Кыргызстана, так и Казахстана, а также других государств региона. Страны происхождения и принимающие страны должны разработать правовую базу для защиты трудовых мигрантов, и те, и другие несут ответственность за нарушение прав мигрантов. Для борьбы с эксплуатацией мигрантов необходима координация политики обоих государств.

II.3.A Пересечение границы

Несмотря на то, что кыргызские, узбекские и другие граждане стран СНГ могут въезжать в Казахстан без визы, при пересечении границы трудовые мигранты, как те, кто едет в Казахстан в целях трудоустройства, так и те, кто едет работать через Казахстан в Россию, могут столкнуться с трудностями. Все, кто покидают страну и особенно те, кто возвращаются домой, боятся проверок и вымогательства денег. В Казахстане каждый государственный орган имеет свою сферу ответственности (траспортная полиция, миграционная полиция, таможенная служба, пограничная служба), что умножает количество ситуаций, в которых мигрантам приходится давать взятки, как на границе, так и на территории страны. Чтобы избежать подобных «налогов», опытные мигранты стараются не провозить деньги при возвращении в страну, а переводить денежные средства через банк или системы перевода денежных средств. Те, кто может себе это позволить, возвращаются самолетом. Упорно циркулирующая информация о случае, когда мигранта заставили пройти через рентгеновскую сканирующую установку вместе с багажом в Северном Казахстане, является яркой иллюстрацией чувства постоянного унижения и страха жестокого обращения и вымогательства денег[235].

Основным средством передвижения остается железная дорога, и путешествия на поезде приводят к многочисленным проблемам. Айгуль Рыскулова, глава Госкомитета по миграции и занятости Кыргызстана, подчеркнула, что при транзите через Казахстан «проводится множество унизительных и безосновательных проверок, особенно в поездах. Для полиции, Комитета национальной безопасности и пограничных служб поезд из Кыргызстана – настоящая дойная корова». Кыргызский Комитет по правам человека (ККПЧ) получил жалобу, подписанную 85 пассажирами поезда Москва-Бишкек: 22 апреля 2008 года, в казахском городе Джамбул (Тараз – рядом с границей с Кыргызстаном), их заставили заплатить от 150 до 1500 рублей, что в целом составило сумму 18930 рублей (430 евро)[236]. Вымогательством занимаются не только правоохранительные органы Казахстана; по сообщениям ККПЧ, пограничник заявил группе мигрантов, возвращающих в Кыргызстан: «Вы зарабатываете деньги для нашей страны, оставьте немного и мне», и деньги мигрантов были конфискованы.

234. Эта часть написана в основном на основании информации, предоставленной миссии FIDH НПО и международными организациями, работающими в Казахстане. Делегация не смогла проинтервьюировать большое количество трудовых мигрантов за короткий срок миссии (10 дней).
235. Интервью миссии FIDH с Павлом Шалусом, координатором и менеджером программ МОМ, Алматы, 15 июня 2009 г.
236. Доклад ККПЧ «Мониторинг по миграции», июнь 2009 года.

Журналисты, пересекавшие границу на поезде, нарисовали яркую картину подобных грабежей. Российский журналист Роман Грузов, который ехал на поезде Москва – Бишкек, пишет: «На въезде в Казахстан у нас трижды проверили паспорта, а затем по вагону стали шарить небольшие шайки таможенников и милиционеров. Они нюхали даже воду в бутылках – искали спирт. Узнав, что я журналист, мою воду нюхать не стали ... и сказали мне: «Вы человек культурный и должны понимать: что-нибудь запрещенное можно найти всегда». И что-нибудь действительно находили у каждого: то отсутствующий штамп в паспорте, то незадекларированные сомы. Все проблемы решались взяткой, но шмон продолжался и дальше – в первый день, пока поезд тащился через засыпанную снегом степь, и следующие двое суток, когда мы ехали мимо леса, перемежавшегося вытянутыми зданиями русских полустанков. В грязном, пахнущем едой и потом вагоне все время кого-то грабили, причем жертвы не интересовались даже, какую именно страну представляет очередная «власть»[237].

Мумин Шакиров, который ехал на поезде из Душанбе в Москву несколько лет спустя, рассказывает: «Надо отдать должное, казахские пограничники и таможенники, в отличие от их узбекских коллег, особого рвения не проявляли, пассажиров на деньги не разводили, но суровости им было не занимать. [Проводница Альбина похвасталась, что сказала им]: «Что у вас, на лице гипс застыл? Чуть-чуть улыбнитесь. Мы же пассажиров везем, а не заключенных!»[238]

Пересечение границы на машине может вызывать такие же сложности, особенно границы между Узбекистаном и Казахстаном. В 2006 году шымкентская НПО «Адилет» проводила мониторинг на ташкентско-шымкентской границе[239] и отметила, что коррупция процветает в основном на блокпостах границы, которая в других местах почти не контролируется. Организация подтверждает, что пограничники пропускают людей за деньги, и собственные представители организации смогли незаконно пересечь границу с иностранными гражданами, заплатив 10000 тенге (66 долларов США).

В 2009 году вышла статья, показывающая, что практика не изменилась. На пограничном пункте «Майский» очереди длятся часами, и местные жители пользуются этим, предлагая свои услуги по заполнению таможенной декларации за 500-1000 сом (30-60 центов США) или предлагая провести через границу без прохождения контроля за 1000-1500 тенге (6-10 долларов США). Многие мигранты опасаются, что эти люди могут быть связаны с пограничниками, и что они в любом случае подвергнутся задержанию на границе, что обойдется им еще дороже (около 100 долларов США). Большинство, таким образом, предпочитает ждать. Пройдя контроль на узбекской границе, мигранты дожны проехать 14 километров до казахского пограничного контроля. Журналист вспоминает, что «по пути водитель такси сказал, чтобы мы готовились отдать казахским пограничникам по две тысячи сумов (примерно 174 тенге, или немногим больше одного доллара) за миграционные карточки, на которых на трех языках (казахском, русском и английском) большими синими буквами по-диагонали напечатано: «БЕСПЛАТНО». На казахском пограничном пункте ждали сотни людей. Наконец, журналист заплатил таксисту по 2000 тенге за каждого пассажира (14 долларов США), который предложил отвезти их в Шымкент и нелегально провести через границу, поделившись с пограничником[240].

Подобные случаи, в особенности сговор между пограничниками и лицами, предлагающими услуги мигранам для незаконного пересечения границы, упоминались во многих интервью миссии FIDH в Казахстане[241]. Миссия FIDH также слышала, что водители такси «продают в рабство» своих клиентов после того, как забирают их паспорта для прохождения пограничного контроля. Шымкентская НПО «Сана Сезим» прибегает к услугам только знакомых таксистов, которым они доверяют, когда им нужно отвезти кого-нибудь к границе[242].

---

237. Роман Грузов, «Золотое пересечение», Большой Город, декабрь 2008 г, http://www.bg.ru/article/7871/
238. Мумин Шакиров, «Восточный экспресс. Казахстан», 03.07.2009, http://www.svobodanews.ru/content/article/1768378.html
239. Интервью миссии FIDH с Адилем Сейтказиевым, «Адилет», Шымкент, 16 июня 2008 года
240. Павел Кравец, «Узбекские мигранты в Казахстане, трудности перехода», http://www.ferghana.ru/article.php?id=6088, 10.03.2009 г.
241. Например, в интервью миссии FIDH с Павлом Шалусом, координатором программ МОМ, Алматы, 15 июня 2009 г.
242. В практике НПО был случай, когда человек, проработавший 2 года в России, возвращался в Узбекистан

Мониторинг «Адилетом» узбекско-казахской границы также показал, что хотя определенное число мигрантов въезжает в страну законно, с миграционной картой, многие приезжают нелегально, либо потому, что это легче, либо потому, что не хотят показывать свой паспорт узбекским властям. Некоторые узбеки опасаются, что посредники заберут их паспорта (см. ниже Часть II.3.C), поэтому не берут их с собой. «Сана Сезим» приходит к таким же выводам по результатам мониторинга, проведенного в 2008 году[243]. Большинство трудовых мигрантов из Узбекистана, обратившихся в центры юридической помощи организации «Сана Сезим», пересекли границу незаконно. В результате они не имеют миграционной карты, и в паспорте отсутствует штамп о пересечении границы, следовательно, они не могут оформить временную регистрацию. По сообщениям НПО, трудовые мигранты объясняют незаконное пересечение границы тем, что хотели сэкономить время (им пришлось бы потратить слишком много времени, если бы они пересекали границу легально); избежать жестокого обращения или необходимости платить деньги пограничникам; из-за того, что у них нет документов или срок действия их документов истек; или чтобы не быть проданными в рабство сразу же после пересения границы.

Наконец, проблему представляет процедура выдачи гражданам документов, удостоверяющих личность. Кыргызские НПО, с которыми встречалась миссия FIDH, упомянули реформы паспортной системы трехлетней давности и сообщили, что многие граждане до сих пор не получили своих паспортов[244]. В ответ на вопрос о сложившейся ситуации глава ГКМЗ Айгуль Рыскулова обвинила в проблеме предыдущее правительство: «одна из причин – беспорядок с паспортной системой, созданный предыдущими властями. Одно время существовало 4 разных вида паспортов. Они не были предназначены для распознания компьютерной системой, некоторые были написаны от руки, так что если они промокали, чернила стирались. Они создали систему, способствующую унижению наших граждан. Но теперь эта проблема решена».

Кыргызские НПО, тем не менее, настаивают, что главная проблема заключается в коррупции. Реализация некоторых прав без паспорта невозможна (например, голосование, доступ к определенным услугам), а получение паспорта стоит примерно 150-200 долларов. По словам одного из опрошенных FIDH, «чтобы получить работу в паспортном столе, милиционеры платят около 10000 долларов, потому что эта настолько прибыльная должность. Женщины, занимающие даже самые скромные должности, носят бриллианты и золото». В 2003 году МОМ запустил программу «Модернизация паспортной системы Кыргызстана» в качестве составной части более широкой региональной инициативы по контролю границ, которая с тех пор «развилась в антикоррупционную программу по усилению возможностей Государственного паспортного агентства Кыргызстана и Управления паспортного и визового контроля МВД Кыргызстана»[245].

II.3.B Проблемы урегулирования пребывания, получения разрешения на работу и доступа к социальным правам

По другую сторону границы мигранты должны пройти через ряд административных процедур, чтобы жить и работать законно. Первым шагом является оформление регистрации. Мигранты должны иметь официальный адрес проживания в стране, а также миграционную карту – таким образом те, кто въехал на территорию страны незаконно, не могут зарегистрироваться. Зарегистрироваться надо в течение 5 дней (календарных, а не рабочих) в управлении миграционной полиции или местном отделении милиции. МОМ предложил продлить этот период до 15 дней, но пока это предложение не было принято. Работодатель может зарегистрировать своих работников по своему частному адресу. И хотя такая возможность может помочь решить проблемы мигранта с регистрацией, это делает его еще более зависимым от работодателя (см. далее).

через Шымкент. Таксист забрал все его деньги. НПО обратилась в полицию и на станцию такси, но этого человека так и не нашли. Интервью миссии FIDH с К. Абишевой, НПО «Сана Сезим», Шымкент, 16 июня 2009 г.

243. http://migrant-help.org/pages/120_monitoring/main.htm

244. Для того, чтобы поехать в Россию, гражданам Кыргызстана необходимо иметь заграничный паспорт, а в Казахстан они могут поехать по своему внутреннему паспорту.

245. www.iom.int/jahia/Jahia/pid/507

Трудовые мигранты в Казахстане не могут самостоятельно урегулировать свое положение на рынке труда. Только работодатель может запросить разрешение на работу. Поскольку разрешение на работу прикреплено к рабочему месту, а не к человеку, мигранты не могут оставить или поменять работодателя, иначе они повергнуться риску потери легального статуса. Получение такого разрешения – затратная процедура (с точки зрения денег и времени) для работодателей, что способствует тому, что они не используют систему квот. (Сокращение квот вдвое в 2009 году сделало получение разрешения на работу для трудовых мигрантов еще тяжелее). Правовые препятствия, созданные миграционной полицией Казахстана, приводят к уязвимости мигрантов, которые в результате часто работают без разрешения. Их нелегальный статус делает их уязвимыми для проверок полиции.

История Алишера, мигранта из Узбекистана, который законно живет и работает в Астане в качестве «промышленного альпиниста» (моет окна небоскребов) в казахской фирме, иллюстрирует, к каким стратегиям мигрантам приходится прибегать, чтобы легализоваться.

Алишер приехал 5 лет назад и с тех пор не был в родном Ташкенте: «Я приехал в Казахстан, чтобы заработать, на 3-4 месяца, а потом вернуться в Ташкент, но мне нравятся люди здесь, их менталитет, и я решил остаться. (...) Я хотел поехать в Санкт-Петербург, но в России опасно. Здесь я могу без проблем ходить по улицам до полуночи». В начале, он подавал на продление регистрации каждые три месяца и официально платил. «Чтобы я мог получить разрешение на работу, меня зарегистрировал мой друг – адвокат. Я не смог зарегистрироваться у себя на квартире, потому что хозяйка была против». В 2006 году он воспользовался миграционной амнистией (см. выше часть II.2.), чтобы легализоваться и работать законно, и когда истекло его трехлетнее разрешение на работу, он попробовал получить казахское гражданство:

«Раз я тут уже пять лет живу, у меня должна быть возможность получить гражданство. Обычно, чтобы подать на гражданство, надо ждать 10 лет, но я заключил фиктивный брак, так что теперь должно быть легче и быстрее получить гражданство Казахстана. Такие браки не проверяются. Если ты состоишь в браке с гражданином Казахстана, подавать на гражданство можно, прожив здесь пять лет. Я заплатил 15000 тенге (100 долларов США) и если все пойдет по плану, у меня скоро будут все документы, чтобы стать гражданином»[246].

Даже для тех мигрантов, которые работают законно, доступ к социальным правам ограничивается доступом к срочной медицинской помощи и образованию для детей, из-за того, что система позволяет работодателям свободно интерпретировать свои обязательства. По законодательству Казахстана (в частности, в соответствии с Постановлением Правительства № 997 от 16 октября 2006 года), иностранным гражданам предоставляется бесплатная медицинская помощь и лечение в случае, если болезнь представляет опасность для окружающих. По двустороннему соглашению с Кыргызстаном трудовые мигранты пользуются равными правами с гражданами в отношении доступа к срочной медицинской помощи. Однако, организация планового медицинского лечения является обязанностью работодателя. Как Алишер объяснил миссии FIDH: «Если я заболел или на работе произошел несчастный случай, я могу рассчитывать только на себя. Я не могу обратиться в государственную больницу. Я мог бы пойти в частную клинику, но это дорого. Конечно, я слыхал о травмах на работе. Насколько тебя обманут, зависит от того, на какую компанию ты работаешь. Если работаешь на турецкую компанию, они обычно оплачивают расходы, они оплатят перевозку тела домой и дают компенсации. Если работаешь на «обычную» компанию, тебе оплатят лечение, а если нет... компания может дать какие-нибудь таблетки».

Мигранты не имеют доступа к пенсионному обеспечению и обязательному медицинскому страхованию, которые предусмотрены только для тех, кто постоянно проживает в Казахстане: «Хотя я работаю уже пять лет, у меня нет СИК (социального индивидуального кода), который дает право на пособия. У меня есть только РНН (регистрационный номер налогоплательщика), я плачу налоги, но я не могу получить СИК» (сообщил Алишер). Закон об образовании[247] гарантирует право на образование для иностранных граждан, постоянно проживающих в стране, но не для временных мигрантов. Детей трудовых мигрантов

246. Интервью FIDH с узбекским рабочим, Алматы, 12 июня 2009 г.
247. № 319-III ЗРК от 27 июля 2007 года

принимают в школы только на срок действия миграционной карты их родителей (до 3 месяцев)[248]. Жалоб на ограничение доступа детей мигрантов к начальному образованию миссия FIDH не получала.

II.3.C Риск принудительного труда и эксплуатации

«Каждый раз, когда мы спрашиваем власти: «А как же права мигрантов, не имеющих документов и статуса?», власти отвечают: «Но они же нелегалы».
(Международный эксперт по миграции, работающий в Астане)

«Когда к нам приходят мигранты, которым не платят зарплату, возникает так много недоразумений, полиция говорит: «но он же нелегальный мигрант, какие у него могут быть права?» (Правозащитник, Шымкент)

Информация, полученная миссией FIDH от НПО и международных организаций, работающих в Казахстане[249], иллюстрирует классическую схему трудовой миграции, которая в худших случаях приводит к принудительному труду. Трудовые мигранты из соседних стран обычно ищут работу через посредников (которых называют «бригадирами» или «распределителями»). Мигранты, не имеющие документов и статуса, полностью зависят от своих работодателей и могут принуждаться к работе в условиях, установленных работодателями. Кроме того, они не могут обратиться в полицию в поисках справедливости.

Нелегальная трудовая миграция в основном контролируется посредниками (которые часто являются гражданами тех же стран, что и трудовые мигранты). Мигрант из Узбекистана объяснил миссии FIDH, как это работает в Астане: «Обычно фирма звонит посредникам и просит прислать им человек тридцать. Посредник звонит в Узбекистан и просит работников приехать. Они работают три-четыре месяца, получают деньги и возвращаются. Обычно все их контракты находятся у посредника, он же их регистрирует, он вычитает из зарплаты каждого мигранта 3000 тенге ежемесячно, и всего получает 9000 тенге за весь период их пребывания. Работодатель платит посреднику за услуги, потому что так легче всего получить хороших работников»[250].

В Шымкенте, на границе с Узбекистаном, посредники стали играть все большую роль. «Раньше мигранты пересекали границу и ждали на казахской стороне, метрах в 50 от границы, пока приедут работодатели и выберут их. Теперь мигранты приезжают на автобусе. Посредники распределяют их в зависимости от нужд работодателей»[251]. Посредники часто эксплуатируют трудовых мигрантов. Как пояснил мигрант из Узбекистана, с которым миссия FIDH встретилась в Астане: «Посредники обманывают приезжающих мигрантов из Узбекистана. Они тоже узбеки, но обманывают своих. Люди знают, что их обманут, но все равно едут, чтобы что-нибудь заработать». Когда посредники забирают часть зарплаты, «работник не может отказаться платить, потому что работодатель платит через посредника».

В большинстве случаев мигранты не сообщают об этих нарушениях: «Мигранты не хотят говорить, обычно они прикрывают посредников, даже если приходит полиция: они хотят сохранить работу, остаться в хороших отношениях, пока работают, боятся реакции родственников, которые копили деньги, чтобы послать их работать»[252].

Эксплуатация процветает во всех сферах: в строительстве, сельском хозяйстве (на табачных и хлопковых полях), в сфере услуг и т.д. Когда мигранты приезжают организованными группами, их обычно сразу привозят на место работы и передают работодателю. Практики, связанные с принудительным трудом, включают:

- изъятие паспортов «бригадирами» или «работодателем» (под предлогом «регистрации» или «на хранение в надежном месте»);
- невыплата заработка за работу, включая долговую зависимость;

248. Казахстанские школы принимают на обучение все больше детей трудовых мигрантов, http://mirtv.ru/content/view/72167/113/, 14.08.2009 14:33
249. Интервью миссии FIDH с МОМ, «Сана Сезим» в Шымкенте, офисами КМБПЧ в Астане и Шымкенте.
250. Трудовой мигрант из Узбекистана, с которыми встретилась миссия FIDH в Астане, 12 июня 2009 г.
251. Интервью миссии FIDH с Адилем Сейтказиевым, НПО «Адилет», Шымкент, 16 июня 2009 г.
252. Интервью миссии FIDH с Павлом Шалусом, координатором программ МОМ, Алматы, 15 июня 2009 г.

• неограниченные рабочие часы (от раннего утра до позднего вечера), отсутствие выходных;

• плохие условия проживания (мигранты живут на рабочем месте, в бараках, в полях, подвалах, сараях и т.д.);

• физическое насилие и/или лишение свободы;

• использование детского труда (особенно в сельскохозяйственном секторе, на хлопковых полях);

• принуждение мигрантов к незаконной деятельности (проституции, попрошайничеству и т.д.).

Миссии FIDH стало известно о нескольких случаях подобного рода:

• В начале 2009 года НПО «Сана Сезим» занималась делом узбекского мигранта, не имеющего документов и статуса, которого один работодатель «продал» другому. Проработав в нескольких разных деревнях, он уже не знал, где он находится и у кого его паспорт. Когда пришло время выплаты денег, последний работодатель сдал его миграционной полиции. К «Сана Сезим» обратилась семья мигранта из Узбекистана, которая была обеспокоена его пропажей. «Сана Сезим» обнаружила его в СИЗО в Шымкенте. Его и еще одного трудового мигранта, который оказался в такой же ситуации, удалось освободить. Организация помогла обоим получить документы на возвращение в узбекском посольстве, и они смогли вернуться в Узбекистан в апреле 2009 года.

• В 2008 году шымкентское отделение КМБПЧ занималось делом нескольких трудовых мигрантов из Узбекистана, которых обманул турецкий работодатель в Казахстане. Забрав их паспорта «на регистрацию», работодатель заставил их работать в Астане и разных деревнях. Им не платили, документы не вернули, и когда они наконец оказались в Шымкенте, их уволили. Их родственники обратились с жалобами к одному оралману, который жил в Шымкенте и раньше работал в КГБ Узбекистана, и ему удалось выследить работодателей. КМБПЧ не удалось привлечь миграционную полицию к данному делу, да и сами узбекские мигранты не хотели разговаривать с миграционной полицией. Работодатель объяснил, что «он бы рад заплатить, но ему самому не заплатили, он отдал паспорта другому человеку и не смог его найти».

• В ККПЧ обратились с жалобой пять кыргызских мигрантов, которые работали на стройке в Алматы: им заплатили только на первые три месяца работы, потом платить перестали, но обещали, что все заплатят. В конце концов им заплатили 100 долларов за весь оставшийся срок и сказали уезжать домой. Когда они отправились к работодателю в сопровождении юристов, чтобы потребовать выплаты зарплаты, работодатель угрожал их убить.

Случаи принудительного труда регулярно освещаются в прессе. Например:

• Дело Бекзода Икрамова и других[253]. По информации, опубликованной в СМИ, весной 2008 года Б.Бекшанов, опытный работник, который действовал в качестве посредника, отвез группу молодых людей из Хивы в Казахстан. Они поехали в поселок Жалагаш Кызылординской области работать на стройке. Два месяца спустя их родители узнали, что Бекшанов вернулся в Хиву, он сказал им, что скоро их дети пришлют деньги. Но они не получили денег и с тех ничего не слышали о своих детях, за исключением одного звонка от Бекзода Икрамова матери в декабре 2008 года, который сказал, что у него все в порядке. Позже те, кто уехал вместе с Бекзодом Икрамовым, смогли вернуться в Хиву. Они рассказали, что Бекшанов отдал их паспота работодателю, взял 5000 долларов аванса и уехал. Им пришлось работать несколько месяцев без оплаты. Все, кроме Бекзода Икрамова, смогли сбежать. Мать Бекзода Икрамова поехала в Казахстан и встретилась с его работодателем, который оказался главой администрации поселка. Работодатель объяснил, что «продал» ее сына начальнику милиции Шымкента. Прокуратура Хивы возбудила уголовное дело, и позже была направлена жалоба спецдокладчику ООН по торговле людьми.

253. Информация правозащитной организации «Нажот» в Хорезме, члена узбекской «Группы быстрого реагирования». См. статью «Узбекские гастарбайтеры попадают в рабство в Казахстане», 10.08.2009 г., http://www.ferghana.ru/article.php?id=6259

• В конце августа 2009 года 20 узбекских граждан, содержащиеся в неволе в микрорайоне Алматы «Самал 2», были освобождены во время полицейской операции[254]. Эти мужчины и женщины, в возрасте от 14 до 55 лет, приехали в Алматы работать в уборочной компании: они убирали улицы и дворы в районе, жили в подвале, в антисанитарных условиях. Их паспорта забрал работодатель, и они не были официально зарегистрированы. Некоторые женщины подвергались сексуальному насилию, мужчин, пытавшихся бежать, избили и тушили об них сигареты. Их освободили после того, как одной женщине удалось бежать, пока она работала на улице. Еще 12 человек были обнаружены в сарае рядом с домом директоры фирмы. Против него будет возбуждено уголовное дело по обвинению в «торговле людьми» (по статье 128 Уголовного Кодекса). Самое сильное беспокойство у адвоката, защищающего интересы мигрантов, вызывала угроза депортации: несмотря на то, что мигранты были жертвами торговли людьми и должны были получить защиту, они повергались риску выдворения, будучи нелегальными мигрантами.

Описанные случаи могут быть квалифицированы как принудительный труд в соответствии с определением Конвенции МОТ о принудительном труде 1930 года: «термин «принудительный или обязательный труд» означает всякую работу или службу, требуемую от какого-либо лица под угрозой какого-либо наказания, для выполнения которой это лицо не предложило своих услуг добровольно.» (Статья 2). В «Докладе о принудительном труде, подготовленном в соответствии с механизмом реализации Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда», представленном на 93-ей сесии Международной Конференции труда в 2005 году, подчеркивалось, в частности, что «Определение принудительного труда МОТ включает 2 основных компонента: от людей требуют выполнения работы или службы под угрозой наказания, и эта работа выполняется недобровольно».

Угрозы могут носить и психологический характер. Ситуации, рассмотренные МОТ, включали «угрозы выдать жертв полиции или миграционным властям в случаях незаконного трудоустройства [...] другие виды наказания могут иметь финансовую природу, например, экономические санкции, связанные с долгами; невыплата заработной платы; невыплата заработной платы, сопровождающаяся угрозами, если работники отказываются работать сверхурочно или нарушать законодательство. Иногда работодатели требуют от работников сдать документы, удостоверяющие личность, и могут угрожать конфискацией документов, чтобы принудить работников к труду». В докладе также отмечается, что «многие жертвы изначально оказываются в ситуации принудительного труда по собственному согласию, хотя и путем обмана и мошенничества со стороны работодателей или посредников, и только потом обнаруживают, что они не могут добровольно перестать работать. Следовательно, они не могут оставить свое рабочее место из-за принуждения при помощи угроз правового, физического или психологического характера. Изначальное согласие можно рассматривать как нерелевантное, если оно было получено путем обмана или мошенничества»[255].

В последнем исследовании, проведенном МОТ в России, подчеркивается, что «принудительный труд встречается в различных формах: принуждение работать сверхурочно, принуждение к выполнению дополнительных функций; принуждение работать без оплаты (например, отрабатывать долг); принуждение работать в условиях, противоречащих понятию «достойный труд»; принуждение жить и работать под контролем (ограничение передвижения, ограничение свободы, запрет пользоваться медицинской помощью и т.д.)»[256].

Нелегальные мигранты-жертвы принудительного труда не могут обратиться в полицию: они опасаются депортации, поскольку не имеют разрешений на работу и, как правило, регистрации, и в некоторых случаях может иметь место сговор между полицией и работодателем. Работодатели часто угрожают мигрантам выдачей миграционной полиции. Даже

---

254. См.: «Освобождены из рабства 26 нелегальных гастарбайтеров», Диапазон, 25.08.2009 г., http://www.ferghana.ru/news.php?id=12791&mode=snews; Айна Шорманбаева, юрист Фонда «Хартия за права человека»: Это торговля людьми», 05.09.2009 г., Time.kz, Т. Кучков, «Над людьми издевались, тушили об их тела сигареты», «40 каракалпаков вызволены из трудового рабства в Алматы», 01.09.2009 г., http://www.centrasia.ru/news.php?st=1251783600

255. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/kd00012fr.pdf

256. Е. Тюрюканова: Принудительный труд в современной России, МОТ, 2005 г.

жертвы принудительного труда подвергаются риску депортации. Кроме того, миграционная полиция проводит регулярные рейды с целью выявления нелегальных мигрантов, и мигранты оказываются более уязвимыми, чем работодатели: по официальной статистике в 2008 году 136000 иностранных граждан были арестованы и 17000 - депортированы за нарушение миграционного законодательства, в то время как только 1800 работодателей были привлечены к ответственности (но даже необязательно оштрафованы) за найм нелегальных трудовых мигрантов[257].

По опыту НПО «Сана Сезим», хотя миграционная полиция в Шымкенте и проводит периодические рейды по компаниям, большинство работодателей не подвергаются административному или уголовному преследованию. Незаконных же мигрантов, мужчин и женщин, доставляют в приемник-распределитель (или «обезьянник»), где содержат вместе с лицами, задержанными за другие правонарушения, включая преступников. Они могут провести в приемнике-распределителе до 30 дней в ожидании депортации. Известно несколько случаев, когда работодатели приходили в отделение полиции, давали взятку и забирали работника обратно. Как сказал миссии FIDH правозащитник в Шымкенте: «Операции «Мигрант» для полиции просто еще один способ заработать деньги».

II.3.D Доступ к правосудию и роль НПО

«Трудно защищать права тех, у кого нет никаких прав»

(правозащиник в Шымкенте о нелегальных мигрантах)

Многие организации, работающие с мигрантами, подчеркивали трудности работы с мигрантами: «Мигранты приходят за помощью, только когда им не платят. Они готовы смириться со всем остальным: отсутствием медицинского лечения, насилием, изъятием паспортов...»[258] Аппарат Уполномоченного по правам человека Казахстана (который принимает жалобы в основном от законных мигрантов по вопросам регистрации, вида на жительство и гражданства) также сталкивается с трудностями, занимаясь этими жалобами, потому что мигранты не хотят взаимодействовать с миграционной полицией[259]. Незаконные трудовые мигранты не готовы доводить дела до суда с целью создать прецедент; опыт показывает, что они предпочитают вернуться домой, как только решается их личная проблема.

Трудности, с которыми трудовые мигранты сталкиваются при защите своих прав, усугубляются тем, что в соответствии с Законом «Об общественных объединениях»[260], трудовые мигранты не имеют права учреждать профсоюзы и имеют ограниченные возможности участия в ассоциациях рабочих. Стратегия НПО и самих мигрантов, таким образом, состоит в том, чтобы пытаться запугать работодателя, угрожая обращением в правоохранительные органы или СМИ. Узбекский мигрант, с которым встречалась миссия, объяснил: «Когда я работал нелегально, у меня были проблемы с тем, чтобы заставить моего работодателя мне заплатить, но я ему всегда угрожал, говорил, что пойду в финансовую полицию, Министерство юстиции, управление по правам человека и т.д. Так что я в конце концов всегда получал свои деньги»[261].

«Сана Сезим» поощряет мигрантов-жертв принудительного труда обращаться с жалобами в полицию, а также собирает свидетельства других мигрантов и очевидцев и пытается вызвать общественный резонанс при помощи СМИ. Эта стратегия была использована в одном деле, когда работодатель в Шымкенте отказывался заплатить 90000 тенге незаконному мигранту, который проработал у него полгода. Опасаясь неудачи из-за высокого общественного положения работодателя, представители организации пришли к нему домой с участковым милиционером, миграционной полицией и журналистами. Несмотря на поддержку со стороны местного отделения милиции, работодателю пришлось заплатить

257. Тулин Ташимов, «Чужие здесь не ходят», Эксперт Казахстан, №9 (205) 9.03.2009 г. http://www.expert.ru/printissues/kazakhstan/2009/09/trud/

258. Интервью миссии FIDH с Павлом Шалусом, координатором и менеджером программ МОМ, Алматы, 15 июня 2009 г.

259. Встреча миссии FIDH с Вячеславом Калюжным, главой Национального центра по правам человека, Аппарат Уполномоченного по правам человека, 11 июня 2009 г., Астана.

260. № 3-1, 31 мая 1996 г.

261. Интервью миссии FIDH с узбекским рабочим, Алматы, 12 июня 2009 г.

деньги и вернуть мигранту паспорт, но взамен мигрант отозвал свою жалобу.

В этом случае мигрант обратился в «Сана Сезим», увидев их объявление в газете. Частью стратегии НПО является информирование о правах мигрантов и публикация контакных данных в местных газетах. Они также распространяют брошюры на узбекском и русском языках, чтобы проинформировать мигрантов об их правах[262]. В рамках своей стратегии «Сана Сезим» также тесно взаимодействует с миграционной полицией. Организация проводила тренинги для полиции по международному праву и правам мигрантов, и утверждает, что установила хорошие отношения с миграционной полицией, что помогает решать проблемы, связанные с регистрацией, по телефону. Организации также удавалось предотвратить депортацию мигрантов, доказывая, что они являются жертвами торговли людьми.

262. Представители «Сана Сезим» даже участвовали в рейдах миграционной полиции против нелегальных мигрантов в качестве наблюдателей: основной целью было посмотреть, как проходит операция, а также раздать информационные брошюры. «Полиции было не по себе от нашего присутствия», и они пытались помешать им участвовать в следующих рейдах.

III. Беженцы и лица, ищущие убежища: недостаток защиты и повышенная уязвимость

Введение

Большинство лиц, ищущих убежища (ЛИУ) в Казахстане и Кыргызстане, приезжают из соседних стран, Афганистана, Узбекистана, России (в основном чеченцы) и Китая (уйгуры)[263]. Убежища просит и небольшое количество лиц из стран Африки и азиатских стран (Иран, Пакистан, Шри Ланка, Северная Корея и т.д.). Для большинства ЛИУ, прибывающих в Казахстан и Кыргызстан, выбор страны назначения – это вопрос досягаемости[264]. Многие въезжают в страну без документов, не проходя пограничный контроль, либо потому, что не имеют паспорта, либо опасаясь ареста со стороны пограничников.

И Казахстан, и Кыргызстан ратифицировали Конвенцию ООН о статусе беженца 1951 года («Конвенция о беженцах») и Протокол 1967 года, а также другие международные инструменты в области защиты прав человека, включая Международный Пакт о гражданских и политических правах и Конвенцию против пыток, которые устанавливают правовые рамки для защиты прав беженцев и ЛИУ. Тем не менее, законодательство обеих стран нарушает международные конвенции, и политические, экономические соображения, а также соображения безопасности преобладают над обязательствами в области соблюдения прав человека.

Во время встречи с миссией FIDH власти обеих стран ссылались на региональные соглашения, желание сохранить двусторонние отношения с соседними странами, соображения безопасности и борьбу с терроризмом, чтобы оправдать действия, нарушающие права ЛИУ и беженцев. В Кыргызстане, в частности, на процесс принятия решений также влияет страх экономических санкций. В обеих странах ЛИУ из Узбекистана, России (чеченцам) и Китая (уйгурам из Синьцзян-Уйгурского автономного района) не предоставляется статус беженца государством. Единственная возможность для этих лиц - обращаться в представительство Управления Верховного Комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ ООН) и, если их ходатайство будет одобрено, надеяться на переселение в третью страну.

---

263. Также существуют случаи, когда граждане Кыргызстана ищут убежища в Казахстане, а граждане Казахстана – в Кыргызстане, однако подобные случаи не были задокументированы миссией.

264. Лицо, ищущее убежища из Узбекистана, Умида, рассказала миссии FIDH в Алматы в Казахстане: «Когда полиция обыскала мой дом и нашла доказательства моей причастности к правозащитной деятельности, я решила убежать. Я уехала той же ночью, но не обычным маршрутом, через пограничный контроль, это было бы слишком опасно. Я обошла контроль, сначала поехала в Кыргызстан, а оттуда – в Москву самолетом». Как и Умида, многие ЛИУ доезжают до России, но возвращаются по разным причинам: от риска экстрадиции, экономических трудностей до ксенофобии. (интервью миссии FIDH с Умидой. Алматы, 13 июня 2009 г.)

В результате они оказываются в состоянии правовой неопределенности, что делает их уязвимыми для преследования со стороны полиции, похищений и принудительного возвращения. Кроме того, беженцы и ЛИУ в обеих странах живут в крайне тяжелых условиях, испытывают экономические затруднения из-за стоимости еды и жилья, отсутствия возможностей трудоустройства и доступа к медицинскому обслуживанию.

III.1.A. Недостаток защиты и повышенная уязвимость.

1) Казахстан

Несмотря на то, что Казахстан является участником Конвенции и Протокола ООН о статусе беженца с 1999 года, на октябрь 2009 законодательства о статусе беженца и защите в Казахстане не существует. Хотя, в соответствии с Конституцией, ратифицированные Казахстаном международные конвенции образуют часть национального законодательства и имеют преимущество в ситуациях противоречащих положений, на практике в судах на Конвенцию о статусе беженца невозможно ссылаться.

В октябре 2009 года на рассмотрение парламента был представлен законопроект «О беженцах». Все ходатайства об убежище будут рассматриваться в рамках нового закона. Однако, законопроект далеко не соответствует международеым стандартам, и хотя его принятие может улучшить положение тех лиц, которых Казахстан в настоящий момент признает беженцами, он вряд ли изменит к лучшему ситуацию ЛИУ из стран СНГ и Китая.

Общее положение

В условиях отсутствия закона «О беженцах», статус ЛИУ и беженцев приравнивается к правовому статусу остальных иностранных граждан, и они имеют право на те же услуги. По словам эксперта, с которыми встречалась миссия FIDH, «беженцы и ЛИУ считаются иностранными гражданами, временно проживающими в стране. Им предоставляется тот же уровень защиты, что и транзитным пассажирам в аэропорту». Кроме того, в настоящее время в Казахстане существует два разных понятия в контексте обращения с ЛИУ - «беженец» и «лицо, ищущее политического убежища». На практике, это различие дает возможность исключить лиц, уехавших из своей страны из-за репрессий со стороны государства, из процедуры получения статуса беженца, в нарушение обязательств Казахстана в соответствии с международными нормами, касающимися беженцев.

Разница между статусом беженца и политическим убежищем

В соответствии с Законом республики Казахстан № 204-I «О миграции населения» от 13 декабря 1997 года термин «беженец» определяется в соответствии с Конвенцией о статусе беженца и, следовательно, под это определение подпадают те иностранцы, которые в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований по политическим убеждениям, признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе вынуждены находиться вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой своей страны (...)»[265]. В соответствии с Положением о порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан от 1996 года[266]:

> «Республика Казахстан предоставляет политическое убежище лицам и членам их семей, ищущим убежище и защиту от преследования или реальной угрозы стать жертвой преследования в стране гражданства и/или проживания за общественно-политическую деятельность, расовую или национальную принадлежность, за религиозные убеждения, а также в случаях нарушения прав человека, предусмотренных нормами международного права.»[267]

265. Статья 1. Полный текст закона см. на сайте: http://www.enbek.gov.kz/migration/migr_rusdetail.php?recordID=71&mintrud=1
266. Утверждено президентским указом № 3057 от 15 июля 1996 г. См. на английском языке на сайте: www.imldb.iom.int http://e.gov.kz/wps/portal/Content?contentPath=/library2/2_grazthdane/citizenry/migrcija%20naselenija/status%20bezhenca%20i%20polit%20ubezhiwe/article/1310&lang=en
267. Ibid, статья 2.

Представитель Комитета по миграции, с которым встречалась миссия FIDH, пояснил разницу между двумя понятиями: «статус беженца применяется в ситуациях чрезвычайно серьезной угрозы жизни», а «политическое убежище распространяется на лиц, которые могут быть оппозиционно настроены к режиму в своих странах»[268]. В то же время, Инструкция Министерства иностранных дел от 3 февраля 1997 года предусматривает, что в дополнение к основаниям для отказа в статусе беженца, установленным Конвенцией о статусе беженца, политическое убежище в Республике Казахстан не предоставляется, «если это серьезным образом повлияет на развитие двухсторонних отношений Республики Казахстан с тем или иным государством»[269]. Этот положение грубо нарушает международное право и явно иллюстрирует приоритет политических отношений над соблюдением прав человека.

Статус беженца предоставляется Комитетом по миграции Министерства труда и социальной защиты Казахстана, политическое же убежище может быть предоставлено только Президентом Казахстана[270]. Роль Комитета по миграции в таких случаях ограничивается приемом и перенаправлением ходатайств. К ходатайству необходимо приложить «автобиографию (резюме), фотографии, справку о состоянии здоровья, том числе об исследовании на вирус иммунодефицита, а также другие документы, имеющие отношение к данному вопросу»[271]. По данным КМБПЧ, с тех пор, как было введен статус «политического убежища» в 1993 году, политическое убежище было предоставлено только в двух случаях[272].

Определение статуса беженца

Процедура определения статуса беженца регулируется Приказом № 273-п Министра труда и социальной защиты от 20 ноября 2007 года[273]. В компетенцию Комитета по миграции входит обработка ходатайств. Проверкой данных занимается Комитет Национальной Безопасности, в их обязанности также входит проверка на судимость заявителя и потенциальные связи с терроризмом[274]. Комитет по миграции направляет рекомендации Распределительной комиссии, которая выносит решение. Два основных отделения Комиссии находятся в Алматы и Шымкенте, из-за большого наплыва лиц, ищущих убежища из Афганистана в этих городах. Распределительная комиссия состоит из представителей Комитета по миграции, Национального Комитета Безопасности, наблюдателя от УВКБ ООН и представителей НПО. Статус беженца выдается сроком на один год. Каждый год беженцы должны подавать в Комитет по миграции ходатайство о продлении статуса, их дело пересматривается, и статус либо продлевается, либо им отказывают в продлении. Лица, которым отказали в продлении статуса, обязаны покинуть территорию Казахстана. Если они отказываются уехать добровольно, они могут быть депортированы. Комитет также может отказать в продлении статуса на основании того, что заявитель «противостоит суверенитету и независимости Казахстана и хочет нарушить его целостность» или обвиняется/был осужден по обвинениям в терроризме, а также в случаях, когда он не смог предстать перед Комитетом через три месяца.

Решения, касающиеся статуса беженца, можно обжаловать в Национальный Комитет по миграции, и затем в суде. Однако, обжалование неэффективно, поскольку не существует положения, в соответствии с которым депортация приостанавливалась бы в ожидании

268. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 г., Астана. Термин «политическое убежище» был впервые применен в России, после распада Советского Союза. Казахстан последовал примеру России и принял сходное положение о политическом убежище в 1993 году. Термин «беженец» был введен позже, но понятие «политического убежища» сохранилось.

269. Уполномоченный по правам человека Казахстана критикует это положение, см. Доклад Уполномоченного по правам человека Казахстана за 2009 год, только на русском языке.

270. Положение о порядке предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Республике Казахстан от 1996 года, утвержденное президентским указом № 3057 от 15 июля 1996 г., Статья 3.

271. Ibid, Статья 5. См. также Указ Президента № 198 от 10 октября 2006 года о «Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Республики Казахстан», см. на русском языке на сайте: http://www.enbek.gov.kz/migration/migr_rusdetail.php?recordID=34&mintrud=1.

272. Встреча миссии FIDH с КМБПЧ в Алматы 15 июня 2009 г.

273. См. на русском языке на сайте: http://www.enbek.gov.kz/migration/migr_rusdetail.php?recordID=35&mintrud=1

274. Встреча в Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 года, Астана.

решения по обжалованию. В декабре 2008 года Комитет против пыток призвал Казахстан обеспечить положение, когда «лица, чьи ходатайства о предоставлении убежища были отклонены, могли подать эффективную апелляцию»[275].

Недостаточная защита от выдворения

Не существует рамочных национальных правовых рамок, регулирующих выдворение, высылку и экстрадицию, следовательно, не предусмотрены механизмы защиты от высылки, что означает, что беженец может быть выдворен или возвращен в страну, где его жизни и свободе угрожает опасность и где он может быть подвергнут пыткам. Договорные органы ООН неоднократно выражали беспокойство этим обстоятельством и призвали незамедлительно принять необходимые правовые положения (см. ниже).

Законопроект о беженцах

В законопроект не вошли многие ключевые принципы международного права из области защиты беженцев[276], несмотря на участие УВКБ ООН в его разработке. Преобладающими соображениями по-прежнему являются соображения безопасности и национальных интересов.

Хотя определение беженца соответствует определению Конвенции о статусе беженца, в законопроекте сохраняется различие между статусом беженца и политическим убежищем.

В соответствии со Статьей 2:

1. Настоящий Закон регулирует общественные отношения в области правового положения лиц, ищущих убежище, и беженцев на территории Республики Казахстан.

2. Действие настоящего Закона не распространяется на отношения, связанные с предоставлением политического убежища на территории Республики Казахстан (..)

В дополнение к основаниям для отказа в статусе беженца, перечисленным в Конвенции о статусе беженца, ходатайства могут быть отклонены, если:

- заявитель приехал из третьей безопасной страны;
- если в отношении данного лица имеются веские основания предполагать, что оно участвует либо участвовало в деятельности террористических, экстремистских, а также запрещенных религиозных организациях, функционирующих в стране гражданской принадлежности либо в стране, откуда оно прибыло;

Последнее положение, в нарушение международного права в области защиты прав беженцев, дает возможность властям отклонять ходатайства об убежище на основании того, что заявитель подозревается в причастности к запрещенной организации в стране, из которой он бежал, спасаясь от преследований. По всей вероятности, это положение будет применяться в качестве основания для отказа в убежище, например, узбекам, чеченцам и уйгурам.

В соответствии со Статьей 21 (2) о возвращении и выдворении «Запрещается возвращать или выдворять лиц, ищущих убежище, и беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность по признаку расы, вероисповедания, национальности, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политическим убеждениям». Данное положение обеспечивает выполнение Статьи 33 Конвенции о статусе беженца. Однако в положении не упомянуты пытки. Кроме того, существуют опасения, что соображения национальной безопасности могут преобладать над обязательством предоставить защиту.

По существующей в настоящее время процедуре в Казахстане статус беженца может быть предоставлен на срок в один год, после чего беженец может подать ходатайство о продлении статуса[277]. Таким образом, беженцы могут оказаться в ситуации потери статуса и должны будут вернуться в страну происхождения в течение одного месяца.

Кроме того, беспокойство вызывают и строгие ограничения по времени для подачи

275. CAT/C/KAZ/CO/2, 12 декабря 2008 года, см. на сайте: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.KAZ.CO.2_ru.pdf
276. Законопроект был предоставлен миссии в июне 2009 года.
277. Статья 11.2. и 15.

ходатайств. По статье 10 законопроекта, ходатайство должно быть подано в соответствующие органы в течение 5 дней после прибытия в страну или после того, как заявитель узнал об изменениях в своей стране, которые могут привести к преследованиям против него.

В законопроекте не обозначен орган, ответственный за рассмотрение ходатайств о статусе беженца[278]. Ожидается, что закон будет принят до конца 2009 года.[279]

2) Кыргызстан

Кыргызстан ратифицировал Конвенцию о статусе беженца и ее Протоколы в 1996 году и принял Закон «О беженцах» в 2002 году[280]. Однако, после андижанского кризиса в 2005 году стало появляться все больше ограничений на получение статуса беженца, наряду с анти-террористическими мерами. Последние поправки к закону еще больше ограничили права ЛИУ и беженцев и повысили уровень их уязвимости. Государственные чиновники, с которыми встречалась миссия FIDH, объясняют это отступление в области защиты граждан других стран тем, что Кыргызстан пытается не допустить злоупотребления своей системой, а также обеспечить хорошие отношения Кыргызстана с соседними странами.

Закон Кыргызской Республики «О беженцах»

Закон Кыргызской Республики «О беженцах» 2002 года[281], в соответствии с поправками 2006 года[282], в большой степени совпадает с Конвенцией о статусе беженца ООН 1951 года и ее Протоколом 1967 года. Статья 11 Закона содержит положение о защите против высылки: «Лицо, получившее уведомление об отказе в признании его беженцем или об утрате статуса беженца, ни при каких условиях не может быть выдворено в страну, где его жизни и свободе угрожает опасность по признаку его расы, национальности, религии, гражданства, членства в определенной социальной группе или политического убеждения, или в страну, где оно может стать жертвой пыток или подвергнуться нечеловеческому обращению». Далее, в законе подчеркивается, что международные конвенции, ратифицированные Кыргызстаном, имеют преимущество над национальным законодательством: «Если международными договорами и конвенциями, ратифицированными Кыргызской Республикой, предусмотрены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила, вытекающие из международных обязательств Кыргызской Республики»[283].

Порядок определения статуса беженца определяется в Положении о работе с беженцами 2003 года (с учетом изменений, внесенных в 2006 году). Статус беженца присваивается Государственным Комитетом по миграции и занятости. ГКМЗ регистрирует заявителей в качестве лиц, ищущих убежища, что позволяет последним оформить регистрацию во внутренних органах Кыргызстана. Наличие регистрации обеспечивает доступ к здравоохранению и образованию, наравне с другими иностранными гражданами. Признанные Кыргызстаном беженцы могут оформить постоянную регистрацию в Кыргызстане, а также разрешение на работу.

По данным юридической консультации «Адилет», перед андижанскими событиями в 2005 году, в соответствии с законом регистрировали всех лиц, ищущих убежища. После же, и в особенности с 2008 года, Кыргызская миграционная служба отказывает в регистрации ходатайств. Правовым основанием для таких отказов служит реформа Закона «О беженцах» 2002 года, принятая Кыргызским парламентом в мае 2006 года, которая позволяла модифицировать определение «лицо, ищущее убежища». В нарушение международного права в области защиты прав беженцев, это положение исключает из определения лиц, въехавших на территорию республики незаконно.

---

278. См. статью 6: орган обозначается как «уполномоченный».
279. Закон вступил в силу 1 января 2010 г., без существенных изменений по сравнению с приведенным выше анализом. (Закон N° 216-4 от 4 декабря 2009 г., см. http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04514&ogl=all)
280. Закон Кырызской Республики «О беженцах» № 44 от 25 марта 2002 года, см. на сайте: http://www.unhcr.org/refworld/docid/40fe5dbe4.html[accessed 30 September 2009]
281. № 44, 25 марта 2002 года, см. на сайте: http://www.unhcr.org/refworld/docid/40fe5dbe4.html
282. Закон Кыргызской Республики от 13 мая 2006 № 87 «О внесении изменений в Закон Республики Кыргызстан «О беженцах», см. на сайте http://www.unhcr.org/refworld/country,LEGAL,,,KGZ,,447edc5d4,0.html
283. Ibid., Статья 3.

В соответствии со внесенными поправками в Статью 2:

> «Лицо, ходатайствующее о признании беженцем, – это лицо, которое не является гражданином Кыргызской Республики и заявляет о желании быть признанным беженцем по обстоятельствам, предусмотренным статьей 1 настоящего Закона, из числа:
>
> - иностранных граждан, прибывших или желающих прибыть на территорию Кыргызской Республики;
>
> - лиц без гражданства, прибывших или желающих прибыть на территорию Кыргызской Республики;
>
> - иностранных граждан и (или) лиц без гражданства, прибывающих на территорию Кыргызской Республики на законном основании»[284].

Эта реформа особенно сказалась на лицах, ищущих убежища, из Афганистана, которые ранее могли получить статус беженца в Кыргызстане. Теперь же афганцы могут зарегистрироваться и получить статус беженца, только если они въехали в страну законно, по действительным документам и визе (см. далее, Часть III.1.B).

С момента реформы НПО и УВКБ ООН оспаривали все решения об отказе в регистрации на этих основаниях. На 1 октября 2009 года правовая клиника «Адилет» занималась 44 делами на разных уровнях. В большинстве дел заявителями выступали лица, ищущие убежища, из Афганистана, однако есть дела, в которых заявителями являются ЛИУ из Ирана, Индии, Сирии и Северной Кореи. 2 дела из всех прошли через все три стадии судебной системы, и Верховный Суд Кыргызстана вынес два противоречащих друг другу решения. Первое решение было вынесено в начале 2009 года в пользу Миграционной службы и подтверждало решение миграционной службы об отказе в регистрации. Однако, в июне 2009 года Верховный Суд принял решение в пользу беженца. «Адилет» обратился в суд с просьбой разъяснить эти решения.

III.1.B Реализация политики предоставления убежища: нарушения прав лиц, ищущих убежища, и беженцев

1) Приоритет обязательств: международные или региональные?

Многие региональные соглашения о сотрудничестве в сфере безопасности и борьбы с преступностью, сторонами которых являются Казахстан и Кыргызстан, содержат положения, противоречащие международным обязательствам в соответствии с Конвенцией о статусе беженца и другими конвенциями в области прав человека (см. также выше, Часть I.3.B). Например, Астанская Декларация[285] налагает на страны ШОС, подписавшие ее в 2005 году, обязательство не предоставлять убежище лицам, подозреваемым в терроризме, сепаратизме и экстремизме, и выдавать этих лиц другим странам-членам ШОС. Декларация не содержит положений, гарантирующих защиту от высылки.

В соответствии с Минской Конвенцией 1993 года о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам, страны обязаны принимать меры по аресту лиц, находящихся в розыске стран СНГ и выполнять требования об экстрадиции. Опять же, в Конвенции не содержится положений о невысылке. В 2008 году Комитет ООН против пыток выразил беспокойство тем, что Минская Конвенция не защищает граждан стран СНГ, имеющих основания ходатайствовать о статусе беженца, от высылки[286].

Несмотря на то, что в соответствии с международным правом международные конвенции имеют преимущественную силу над региональными соглашениями, представители властей в обеих странах, с которыми встречалась миссия FIDH, ссылались на региональные соглашения, чтобы оправдать действия, нарушающие международные обязательства, касающиеся беженцев и лиц, ищущих убежища. По словам представителя

284. Закон Кыргызской Республики «О беженцах», В редакции Закона КР от 13 мая 2006 года N 87, http://www.mz.kg/ky/law_refugees/
285. Декларация глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества, Астана, 5 июля 2005 г.
286. Заключительные замечания Комитета против пыток по Казахстану, декабрь 2008 года, CAT/C/KAZ/CO/2, см. на сайте: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/docs/cobs/CAT.C.KAZ.CO.2_ru.pdf

НПО, с которым встретилась миссия, «власти [в Казахстане] обычно не принимают в расчет международные конвенции по правам человека, а основывают свои решения на региональных соглашениях».

2) Отказ в предоставлении убежища гражданам стран СНГ и Китая и роль УВКБ ООН[287]

(а) Казахстан

«Республика Казахстан, присоединившись к Конвенции ООН о статусе беженца и ее Протоколу, последовательно соблюдает свои международные обязательства в отношении беженцев. На настоящий момент статус беженца в Казахстане имеют около 600 человек, бежавших из Афганистана, Сомали и Эфиопии».
(Тамара Дуйсенова, исполнительный секретарь Министерства труда и социальной защиты, Казахстан, 17 мая 2009 года)[288]

«В Казахстане ищут убежища лица из России, Китая и Узбекистана, но Казахстан не может вмешиваться во внутренние дела этих стран».
(Хабылсаят Абишев, председатель Комитета по миграции, 11 июня 2009 года)[289]

По данным Министерства труда, статус беженца в Казахстане получили 580 человек: 577 из Афганистана, 1 из Сомали и 2 из Эфиопии[290]. С 1 января по 1 июня 2009 года Комитет по миграции рассмотрел 28 дел (22 ходатайства ожидали рассмотрения с 2008 года и 6 ходатайств было получено в 2009 году) в отношении 73 человек. Из них двоим было представлено убежище, ходатайства 33 человек были отклонены и ходатайства еще 38 человек до сих пор рассматриваются.

Статус беженца не получило ни одно лицо, ищущее убежища, из стран СНГ или Китая. На практике, узбеки, уйгуры и чеченцы просто не подают ходатайства на статус беженца или на политическое убежище. По мнению КМБПЧ «они не пойдут туда, если знают, что там присутствует представитель Национальной службы безопасности»[291].

В ответ на вопрос о лицах, ищущих убежища, из Чечни, власти отрицают их существование: «Нет никаких чеченских беженцев. Исторически, со времен Второй мировой войны, в Казахстане живет много чеченцев. Чеченцы, которые сюда приезжают, приезжают навестить родных. Мы не можем назвать их беженцами, потому что они живут в нормальных условиях»[292]. По словам Хабылсаята Абишева, председателя Комитета по миграции, «во время войны [2000-2001 гг.] в Казахстан приехало около 800 чеченцев. Они были признаны беженцами УВКБ ООН, но Казахстан не мог дать им статус беженца. Сейчас они все вернулись домой»[293].

---

287. См. далее, Часть III.2.
288. Заявление на 17-ом Экономическом и экологическом форуме ОБСЕ в Афинах 18-20 мая 2009 года «Управление миграцией и ее роль в экономической, социальной и экологической политике по обеспечению стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ», 2-ая часть: Обзор исполнения обязательств ОБСЕ в экономической и экологической сфере в отношении миграции (перевод с английского).
289. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 года, Астана.
290. Документ, предоставленный миссии FIDH Министерством труда, июнь 2009 года.
291. КМБПЧ пыталось создать прецедент, ходатайствуя о статусе беженца в интересах лица, ищущего убежища, из Узбекистана, Чечни или уйгура. Если бы они получили отказ, его можно было бы обжаловать. Но организация не смогла найти желающих подать ходатайство.
292. Встреча с Вячеславом Калюжным, главой Национального центра по правам человека, Аппарат Уполномоченного по правам человека, 11 июня 2009 года, Астана.
293. Встреча миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, 11 июня 2009 года, Астана. Судя по статье, опубликованной в газете «Республика» 13 апреля 2009 года, во время обсуждения законопроекта «О беженцах» в парламенте, цифры по признанным Казахстаном беженцам вызвали замешательство. Вице-министр труда предоставил цифру в 580 беженцев, однако парламентарии получили информацию из других источников, оценивающую количество беженцев в 7300 человек. Хабылсаят Абишев, председатель Комитета по миграции, объяснил, что цифра «7000 человек» относилась к чеченским беженцам, которые приехали во время конфликта: «Мы четко дали понять, что не можем их здесь принять. Так что УВКБ ООН признало их мандатными беженцами. Но мы, государство Казахстан, их не признаем. Они являются гражданами Российской Федерации. Мы не считаем конфликт политическим. А чтобы претендовать

Сталкиваясь с невозможностью получить официальный статус беженца, узбеки, уйгуры или кыргызы вынуждены обращаться в УВКБ ООН. По словам эксперта, с которым встречалась миссия, процедуры определения статуса беженца не ведутся для чеченцев, за исключением случаев, когда существует риск депортации, но в любом случае чеченцы обычно не обращаются в УВКБ ООН. После того, как лица, ищущие убежища, получают в УВКБ ООН свидетельство о том, что они являются ЛИУ или статус мандатных беженцев, правительство Казахстана обычно разрешает им остаться в стране до переселения в третью страну.

Беженцы и ЛИУ не могут законно работать. «Они часто продают что-то на рынке, рискуя попасться милиции». Эти лица испытывают трудности в доступе к услугам. «Им трудно платить за квартиру и оплачивать другие расходы»[294]. Однако детей, как правило, обычно принимают в школы. «Как правило, если родители хотят, чтобы дети ходили в школу, это не составляет никакой проблемы. Но некоторые боятся или рассматривают Казахстан как страну транзита и поэтому не хотят записывать детей в школу. Не хотят здесь обосновываться»[295]. Ходатайства узбекских беженцев, находящихся в розыске стран СНГ, рассматриваются УВКБ ООН в приоритетном порядке. И все же процесс переселения может занимать до двух лет. В некоторых случаях, особенно когда беженцы обвиняются в причастности к запрещенным религиозным организациям, таким как Исламское Движение Узбекистана, Хизб ут-Тахрир, УВКБ ООН получает до 5 отказов от третьих стран, прежде чем находят страну, готовую принять беженца (см. далее в Части III.2.).

(b) Кыргызстан

Кыргызский государственный комитет по миграции и занятости (ГКМЗ) предоставил статус лицам, ищущим убежища, из Афганистана и небольшому количеству лиц других национальностей. На 1 декабря 2008 года, по данным ГКМЗ, в стране находятся 260 беженцев и 439 лиц, ищущих убежища. Из 260 беженцев 238 человек – афганцы, остальные 22 – из Сирии, Ирака, Ирана и Северной Кореи. Среди лиц, ищущих убежища, 144 – из Афганистана, 163 – из Убекистана, 120 – из Чечни и 12 человек из других стран. На 1 июня 2009 года властями Кыргызстана было зарегистрировано 455 беженцев и лиц, ищущих убежища. Среди них 235 человек из Афганистана, 120 – из России, 80 – из Узбекистана и 20 из других стран[296].

Афганцы

По данным УВКБ ООН в Кыргызстан приезжают 2 основные группы афганских беженцев и лиц, ищущих убежища. Первая группа (около 200-300 человек) связана с бывшим Советским Союзом, из них примерно 50 человек уже получили гражданство Кыргызстана и хорошо интегрированы в Кыргызстане. Большую часть остальных представителей данной группы переселили в третьи страны.

После событий 11 сентября 2001 года Кыргызские власти относятся к лицам, ищущим убежища, и беженцам из Афганистана с подозрением, и вторая группа – люди, приехавшие не так давно (от 200 до 300 человек) – сталкиваются со все большими ограничениями. Хотя некоторым из них кыргызскими властями был предоставлен статус беженца, процент признания очень низок, ниже 3% (для сравнения, в Казахстане процент признания составляет 52%, в Таджикистане – 62%)[297]. Помимо отказа в регистрации афганцев, въехавших в стране незаконно на основании поправки к Закону «О беженцах» 2006 года (см. выше, III.1.A.2)), ГКМЗ в последнее время перестал выдавать свидетельства лицам, ищущим убежища, ходатайства о статусе беженца которых были отклонены, и которые ожидают решения суда по обжалованиям. Такие лица, ищущие убежища, оказываются в ситуации правовой неопределенности.

на статус беженца, необходимо подвергаться религиозным или политическим преследованиям». (Ирина Сергеева, «Чужой беды нам не надо?» /Республика/, 13/04/2009,.http://www.respublika-kz.info/news/society/3253/).

294. Встреча миссии FIDH с Денисом Дживагой, КМБПЧ, Алматы, 15 июня 2009 г.

295. Ibid.

296. Статистика УВКБ ООН в Кыргызстане.

297. Ibid.

В случае, когда жалобы на решения ГКМЗ отклоняются, УВКБ ООН в соответствии со своим мандатом рассматривает каждое дело. Если, проведя процедуру определения статуса беженца, УВКБ ООН считает, что лицо, ищущее убежища, из Афганистана имеет основания для защиты, оно просит правительство пересмотреть дело. Если власти отказывают в пересмотре, УВКБ ООН придется переселять данное лицо.

Узбеки, чеченцы и уйгуры

Узбеки и чеченцы могут быть зарегистрированы государством как лица, ищущие убежища, немотря на то, что им не предоставляется статус беженца. Они могут подать ходатайство в УВКБ ООН, которое проводит процедуру определения статуса беженца и пытается незамедлительно переселить их в третью страну. Этот процесс, по всей видимости, устраивает кыргызские власти, поскольку переселение предотвращает формирование узбекской оппозиционной базы в стране. В действительности, эта система позволяет кыргызским властям уклоняться от выполнения своих международных обязательств. С другой стороны, подобное положение вещей принимается всеми сторонами, поскольку они понимают, что даже если бы кыргызские власти предоставляли статус беженца таким лицам, ищущим убежища, государство не смогло бы обеспечить их адекватной защитой, и их все равно пришлось бы переселять.

Уйгуры не могут быть зарегистрированы, поскольку, по словам эксперта, с которым встречалась миссия FIDH, «их просто не существует» (см. далее Часть III.3).

После андижанских событий 2005 года, и в особенности с 2008 года, ГКМЗ отказывает в регистрации узбеков на юге страны, хотя они все еще могут быть зарегистрированы в Бишкеке. Айгуль Рыскулова, глава Государственного комитета по миграции и занятости, объяснила миссии FIDH, что

> «сегодня мы получаем массу фальсифицированных ходатайств. Узбеки просто хотят поехать в третью страну. Они утверждают, что участвовали в событиях в Андижане. Это было давно. Они не предоставляют никаких доказательств. Сейчас мы всем им отказываем».

Незарегистрированные лица, ищущие убежища, не имеют доступа к государственной системе здравоохранения и образования. В августе 2007 Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации

> «с озабоченностью [отметил], что компетентные органы государства-участника предположительно отказывают в предоставлении статуса беженца или убежища лицам, принадлежащим к определенным этническим или национальным меньшинствам, включая уйгуров, узбеков и чеченцев, и не обеспечивают должной защиты прав таких лиц в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев и внутренним законодательством Кыргызстана»[298].

Комитет призвал Кыргызстан, в частности, обеспечить, «чтобы меры по борьбе с терроризмом ни с точки зрения своей направленности, ни последствий не носили дискриминационного характера по признаку расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения».

У УВКБ ООН есть представительство в Бишкеке (с декабря 1995 года) и региональное отделение, которое занимается большинством ходатайств, а также склад с предметами первой необходимости, необходимыми в чрезвычайных ситуациях в Оше. УВКБ ООН обеспечивает всех беженцев и лиц, ищущих убежища, медицинским полисом. И все же многие беженцы рассказывали миссии о препятствиях, с которыми они столкнулись, пытаясь получить доступ к медицинскому обслуживанию, даже обладая этим полисом (см. далее ч. III.2)[299].

3) Похищения, депортации, экстрадиции и запугивание

Как в Казахстане, так и в Кыргызстане, узбекские и уйгурские беженцы и лица, ищущие убежища, подвергаются похищениям, экстрадиции и принудительному возвращению

298. Заключительные замечания Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации, Кыргызстан, CERD/C/KGZ/CO/4 http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERD.C.KGZ.CO.4_ru.pdf
299. Документ УВКБ ООН.

в страны, из которых они бежали, спасаясь от преследований, и где они сталкиваются с реальной опасностью пыток и других грубых нарушений прав человека, в нарушение международных обязательств, гарантирующих защиту от высылки (принудительного возвращения людей в места, где их жизнь или свобода угрожает опасность или где они могут подвергнуться пыткам)[300]. Хотя некоторые случаи были подтверждены документальными доказательствами, общее число подобных случаев неизвестно.В обеих странах спецслужбы сотрудничают со своими коллегами из соседних государств, обмениваясь информацией о местонахождении ЛИУ и беженцев. По словам независимого эксперта, с которыми миссия встречалась в Кыргызстане, «наша миграционная служба не соблюдает конфиденциальность регистрационной информации, хотя они обязаны это делать по закону»[301]. Договорные органы ООН, включая Комитет по правам человека, Комитет против пыток и Комитет по ликвидации расовой дискриминации неоднократно призывали обе страны соблюдать принцип невыдворения.

(a) Казахстан

По данным УВКБ ООН, проверенной информации о депортации или экстрадиции лиц, ищущих убежища, или беженцев из Казахстана не поступало с 2005 года, когда в Шымкенте были похищены и принудительно возвращены в Узбекистан 9 лиц, ищущих убежища (см. далее ч. III.2.).

Однако люди пропадают и происходят попытки похищения. Узбекские беженцы, с которыми встретилась миссия, рассказывали, что замечали за собой слежку миграционной полиции Казахстана и опасались вмешательства узбекских спецслужб. Беженцы рассказывают, что видели представителей узбекских спецслужб у здания УВКБ ООН в Алматы. Узбекская полиция также принимает участие в допросах беженцев и ЛИУ, проводимых полицией Казахстана (см. далее).

Известно несколько случаев, когда власти вынесли постановление об аресте ЛИУ или беженцев, однако вмешательство УВКБ ООН и НПО предотвратило экстрадицию или депортацию. По словам Дениса Дживаги из КМБПЧ в последнее время власти предпринимают попытки воспрепятствовать принудительному возвращению ЛИУ и беженцев. В нескольких случаях полиция связывалась с КМБПЧ после получения запроса об экстрадиции и говорила: «мы знаем, где он, пожалуйста, приведите его к нам в отделение, чтобы мы могли снять отпечатки пальцев и сказать властям его страны, что он находится под защитой УВКБ ООН»[302].

В декабре 2008 года Комитет против пыток выразил беспокойство тем фактом, «что нынешние процедуры и практика государства-участника в вопросах высылки, возвращения и выдачи могут подвергать людей угрозе пыток.» «Комитет обеспокоен вызывающими доверие сообщениями о том, что отдельным лицам не обеспечивается предусмотренная статьей 3 Конвенции полная защита от высылки, возвращения и депортации в соседние страны по соображениям региональной безопасности, включая борьбу с терроризмом. Комитет особенно обеспокоен утверждениями о принудительном возвращении просителей убежища из Узбекистана и Китая и отсутствием информации после их передачи в принимающую страну об их условиях, обращении с ними и их местонахож-

300. В соответствии со Статьей 33 Конвенции о статусе беженца 1951 года, государства обязуются не возвращать беженцев на территории, где они подвергаются риску преследования: «Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Этот принцип является частью нескольких международных договоров в области защиты прав человека, ратифицированных Казахстаном и Кыргызстаном, включая Конвенцию против пыток 1984 года (статья 3), которая запрещает принудительное возвращение лиц в страну, где они могут подвергнуться пыткам: «1. Ни одно Государство-участник не должно высылать, возвращать (refouler) или выдавать какое-либо лицо другому государству, если существуют серьезные основания полагать, что ему может угрожать там применение пыток. 2. Для определения наличия таких оснований компетентные власти принимают во внимание все относящиеся к делу обстоятельства, включая, в соответствующих случаях, существование в данном государстве постоянной практики грубых, вопиющих и массовых нарушений прав человека.» Принцип невысылки также считается общепринятым стандартом в международном праве, и следовательно, обладает обязательной юридической силой для всех госдударств.
301. Встреча миссии FIDH с независимым экспертом, 18 июня 2009 года, Бишкек.
302. Встреча с миссией FIDH, 15 июня 2009 г.

дении в принимающей стране». Комитет призвал Казахстан принять законодательство, регулирующее выдворение, высылку и экстрадицию с тем, чтобы гарантировать полное выполнение обязательств в соответствии со Статьей 3 Конвенции во всех случаях, когда какое-либо лицо подвергается выдворению, высылке и экстрадиции, а также, чтобы «гарантировать, что положения Конвенции обладают преимуществом над двусторонними и многосторонними соглашениями об экстрадиции, не гарантирующими полноценную защиту»[303].

(b) Кыргызстан

Правовая клиника «Адилет» зафиксировала примерно 17 случаев исчезновения узбекских беженцев и ЛИУ. «Мы знаем об этих делах, потому что эти люди были зарегистрированы, но их, вероятно, гораздо больше»[304]. Узбекские спецслужбы были причастны к похищениям ЛИУ в сотрудничестве, по предположениям, со своими кыргызскими коллегами. Беженцы исчезали даже из лагеря УВКБ ООН в Сузаке, на границе с Узбекистаном.

В 2006 году Кыргызстан экстрадировал 4 лиц, ищущих убежища, из Узбекистана, в нарушение принципа невысылки и несмотря на решение Комитета по правам человека ООН, призывавшего Кыргызстан не экстрадировать данных лиц. По словам представителей Прокуратуры, которая вынесла решение об экстрадиции, это был вопрос соблюдения баланса между международными и региональными обязательствами (см. далее III.2.).

В августе 2007 года Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации выразил «глубокую обеспокоенность в связи с утверждениями о принудительном возвращении этнических уйгуров и узбеков в страны их происхождения на основании многосторонних соглашений и двусторонних соглашений, заключенных с соседними государствами». Комитет призвал Кыргызстан соблюдать принцип невысылки.

III.2 Лица, ищущие убежища, и беженцы из Узбекистана – группа особого риска

Миссия FIDH встретилась в Казахстане примерно с двадцатью лицами, ищущими убежища, и беженцами из Узбекистана, как мужчинами, так и женщинами, бежавшими из Узбекистана от преследований, по их словам, вследствие правозащитной деятельности, религиозной деятельности и практик, либо деятельности в этих областях их друзей или членов семьи. Спасаясь от преследования со стороны правоохранительных органов и иногда пыток, они не могут получить убежище в Казахстане, и их единственной надеждой остается то, что УВКБ ООН признает их беженцами и переселит в третью страну. Больше всего они боятся узбекских спецслужб, которые более или менее открыто действуют в Казахстане, и некоторым из опрошенных грозит экстрадиция или принудительное возвращение в Узбекистан. Их нестабильное правовое положение осложняется крайне тяжелым материальным положением.

Положение ЛИУ и беженцев из Узбекистана в Кыргызстане не сильно отличается.

III.2.A Контекст: преследования и пытки в Узбекистане

Особенно массовый приток ЛИУ из Узбекистана в страны Центральной Азии наблюдался после трагических событий в Андижане в мае 2005 года и последовавших репрессий. Во время разгона демонстрации 13 мая 2005 года в этом городе в Ферганской долине сотни людей погибли и были ранены[305]. Хотя власти признают 187 смертей, в докладе Верховного

303. В 2004 году Комитет ООН по ликвидации расовой дикриминации (CERD) призвал Казахстан «обеспечить... что ни один беженец не будет принудительно возвращен в страну, где существуют существенные основания полагать, что беженец может столкнуться с серьезными нарушениями прав человека».

304. Встреча миссии FIDH с Чолпон Джакуповой, директором Правовой клиники «Адилет», 18 июня 2009 года, Бишкек.

305. Тысячи участников демонстрации собрались в центре города, включая женщин и детей, в знак протеста против суда над 23 обвиняемыми в членстве в радикальной исламисткой группировке под названием Акрамия, и против ухудшавшейся политической и экономической ситуации. Демонстрациям предшествовали столкновения у здания местной администрации и тюрьмы, которые привели к освобождению некоторых

Комиссара ООН по правам человека, выпущенном в июне 2006 года, говорится, что «не исключено – судя по рассказам опрошенных очевидцев – что инцидент перерос в массовой убийство». Сотни людей были арестованы и подверглись пыткам после демонстрации. Около 500 ЛИУ нашли убежище в соседнем Кыргызстане, где впоследствии получили помощь от УВКБ ООН. Не только не было проведено независимого расследования Андижанских событий, но репрессиям подверглись узбекские правозащитники и независимые журналисты, которые пытались пролить свет на события: несколько человек были приговорены к длительному тюремному заключению, а некоторых вынудили покинуть страну.

Расправа в Андижане привела к тому, что Евросоюз наложил санкции на Узбекистан (включая запрет на выезд для некоторых первых лиц Узбекистана). С тех пор узбекские власти попытались восстановить имидж на международной арене, приняв ряд мер (включая отмену смертной казни и ратификацию ряда дополнительных правозащитных инструментов в 2008 году). Санкции ЕС (за исключением эмбарго на продажу оружия) были сняты в конце 2008 года после освобождения шестерых правозащитников, несмотря на продолжающиеся преследования и вынесение приговоров другим правозащитникам.

Последние реформы в законодательстве и ратификация международных инструментов не смогли оказать положительное влияние на ситуацию с соблюдением прав человек в стране[306]. Участники семинара по свободе в СМИ, организованного ЕС в Ташкенте в октябре 2008 года, пришли к выводу, что в этой области не произошло никаких положительных изменений. Хотя были приняты некоторые меры по борьбе с детским трудом[307], в 2008 году детей все еще продолжали принуждать к сбору хлопка. Продолжаются произвольные аресты правозащитников по сфабрикованным обвинениям, часто поступают сообщения об ухудшении состояния здоровья правозащитников, содержащихся под стражей в крайне суровых условиях. FIDH также собрала информацию о принудительном помещении правозащитников и журналистов в психиатрические больницы. На октябрь 2009 года в заключении в узбекских тюрьмах находилось восемь сотрудников Общества прав человека Узбекистана, членской организации FIDH, все по сфабрикованным обвинениям. С момента их заключения под стражу состояние здоровья этих людей значительно ухудшилось, и они не получают адекватной медицинской помощи.

В феврале 2009 года российская правозащитная организация «Мемориал» опубликовала список из 1452 человек, арестованных и осужденных в Узбекистане по религиозным или политическим мотивам с 1 января 2004 года по 31 декабря 20008 года[308]. По данным «Мемориала», 94% из них – мусульмане, арестованные в рамках кампании против «исламского экстремизма». По крайней мере 359 человекам были предъявлены обвинения в связях с партией «Хизб ут-Тахрир», 360 – в участии в событиях в Андижане и членстве в движении «Акрамия», 48 – в том, что они являются членами Джамаата Таблиг[309]. Преследованиям также подверглось несколько Свидетелей Иеговы и прихожан христианских церквей. «Мемориал» также упоминает имена 30 правозащитников, 14 членов оппозиционных движений и 18 журналистов и писателей. «Мемориал» собрал информацию о применении пыток в 161 случае, однако отмечает, что эти цифры явно занижены, поскольку пытки продолжают систематически применять в тюрьмах. В действительности, в мае 2005 года в ходе международной исследовательской миссии FIDH собрала

обвиняемых. В действительности, репрессии, проводимые режимом президента Каримова, начались задолго до Андижана. Ташкент уже воспользовался терактам в феврале 1999 года, приписываемыми Исламскому Движению Узбекистана и партии «Эрк», как предлогом для начала репрессий против всех исламских движений и тех, кто практикует «нетрадиционный» ислам. Последовавшие террористические акты в марте и июле 2004 года дали толчок новым репрессиям.

306. См. доклад FIDH о ситуации с правами человека в Узбекистане, представленный Комитету по правам человека в мае 2009 года, http://www.fidh.org/Written-intervention-on-the-human

307. По информации, полученной миссией FIDH от НПО «Права человека в Центральной Азии».

308. Правозащитный Центр «Мемориал», «Список лиц, арестованных и осужденных по политическим и религиозны мотивам в Узбекистане», январь 2004 – декабрь 2008 года), Москва, 2009 г. (на русском языке): www.memo.ru/2009/05/06/0605091.htm. Хотя этот документ вызвал дискуссию среди НПО, имена и цифры в списке не вызывают разногласий.

309. Об этих партиях и преследованиях исламских течений в странах СНГ см. доклад FIDH и Комитета «Гражданское содействие»: «Российское общество под контролем. Злоупотребления в ходе борьбы с терроризмом и экстремизмом», июль 2009 года, http://www.fidh.org/IMG/pdf/RapporRussieFr.pdf

несколько свидетельств из первых рук, подтверждающих, что многие люди получают приговоры на основе признательных показаний, выбитых под пытками[310]. Ряд правозащитных НПО, а также международных органов, включая Европейский Суд по Правам Человека[311], неоднократно обращали внимание на этот вопрос.

В ноябре 2007 года Комитет ООН против пыток выразил обеспокоенность «широко распространенной практике пыток и плохого обращения», включая «многочисленными непрекращающимися и согласующимися друг с другом сообщениями о рутинном применении пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания со стороны сотрудников правоохранительных и следственных органов или при их подстрекательстве или с их ведома, часто для получения признаний или информации для использования в ходе судебного разбирательства»[312].

Опыт Юлдаша, одного из беженцев, с которыми встречалась миссия FIDH в Алматы, в Казахстане, трёх братьев которого разыскивает узбекская полиция за религиозную деятельность, дает представление о методах работы полиции в Узбекистане и о невозможности избежать слежки для всех лиц, ранее подвергавшихся аресту или получивших приговор.

> «В 1996 году я был арестован и задержан на 3 дня. Меня пытали, чтобы получить информацию о том, где находится мой брат, но я не знал, где он. Если бы я знал, я бы сказал, никто бы не выдержал таких пыток. Они сломали мне ребра, мне было трудно дышать. Чтобы меня отпустили, мне пришлось подписать бумагу, в которой я обещал найти своего брата.
>
> Я уехал в Россию, но позже, в 1999 году, вернулся в Узбекистан. Тогда произошли нападения на Ташкент, и я спрятался в доме моих родителей. Спецслужбы узнали об этом и пришли к их дому с оружием. Меня снова пытали. Я сказал, что не имею ничего общего со своим братом, не разделяю его религиозных взглядов. Они сказали, что я получал деньги от моего брата, а это была правда. Мой брат послал мне деньги, почему мне не взять? Потом они показали мне наркотики, 3 мг героина, и сказали, что нашли их у меня дома... Они пытались заставить меня подписать признание, что наркотики мои, но я отказался. Было два полицейских, и они играли в хорошего и плохого. «Хороший» полицейский сказал, что настойчиво рекомендует мне признаться, что это мои наркотики, иначе меня обвинят в хранении оружия. Так, под давлением, я признался, что хранил наркотики для личного потребления.
>
> Я ждал суда 7 месяцев в тюрьме. В конце ноября 1999 года меня судили и приговорили к 3 годам лишения свободы. Меня направили в Зону 45, в лагерь. Через два с половиной месяца мой дядя, бывший высокопоставленный чиновник, смог добиться моего освобождения, заплатив взятку. Как только я вышел, полиция снова стала меня преследовать, они знали, что я умею разные вещи ремонтировать, и заставляли меня работать в отделении. Я проработал два месяца и ничего не получил. Когда я спросил про зарплату, они ответили: «Ты работаешь из-за своих братьев». Я постоянно работал без выходных, потом я заболел на два дня и остался дома. Ко мне пришли спецслужбы. Они сказали, что у них есть адрес моего брата, что он живет в Уфе в России, но я знал, что он не там. Они хотели, чтобы я с ними сотрудничал, выдал брата, и чтобы они меня снова не отправили в тюрьму, я согласился. В местном отделении полиции мне сказали, что я должен проработать еще 10 дней и конфисковали паспорт. Тогда я уехал из Узбекистана. Я выехал в Казахстан из Ташкента без документов, обойдя пограничный контроль. С тех пор я живу здесь, в Казахстане»[313].

---

310. См. доклад FIDH «Смертная казнь в Узбекистане: пытки и секретность», N426/2, октябрь 2005 г.

311. В апреле 2008 года в решении по делу Исмоилов против России ЕСПЧ счел, что экстрадиция Россией 12 узбеков, запрашиваемых Узбекистаном, была совершена в нарушение Статьи 3 Европейской Конвенции о защите прав человека, поскольку эти люди подвергались риску пыток или жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения в своей стране.

312. CAT/C/UZB/CO/3, 26 февраля 2008 года, см. на сайте: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/406/91/PDF/G0840691.pdf?OpenElement

313. Интервью миссии FIDH с Юлдашем, Алматы, 14 июня 2009 года. Имена были изменены, где это было необходимо для защиты тех, кто встречался с миссией, а также по просьбам людей, пожелавших сохранить анонимность.

Пыткам и жестокому обращению также подверглись двое правозащитников, с которыми встречалась миссия FIDH. Гульнара объяснила, что когда полиция пришла обыскивать дом ее коллеги-правозащитника, она стала скрываться со своим мужем, дочерью и старшим сыном. «Мой младший сын, которому 23 года, остался в квартире. Пришла полиция и конфисковала паспорта обоих сыновей. Они забрали моего младшего сына в СИЗО, там его били, повредили ему почки. Мне пришлось заплатить взятку, чтобы его освободили, мы собирали деньги по родственникам. Нам пришлось уехать из Узбекистана, но полиция не отдавала паспорт моего старшего сына. Сейчас он в другой деревне, и не может поехать домой»[314]. Гульнара ходатайствовала об убежище в Казахстане со своим мужем, дочерью и младшим сыном, который страдает от болезни почек и глаз в результате жестокого обращения со стороны полиции.

Бахтиёра вывали в полицию и попросили помочь им выследить двоих человек, которых они искали, и привезти их обратно в Узбекистан: «Меня держали в специальном помещении в отделении полиции. У полиции в Узбекистане особые техники. Я был боксером, спортсменом, но я такого никогда не видел... я не хочу об этом говорить. Одной из пыток было вкалывание булавок мне под ногти. Даже если не хочешь говорить, заговоришь, такая это боль». Полиция забрала паспорт и машину Бахтиёра. «Это был словно домашний арест. Так что на следующий день я уехал из Узбекистана в Казахстан без паспорта, обойдя пограничный контроль»[315].

За семьями людей, разыскиваемых полицией, ведется постоянная слежка, что подтверждает история семьи Юлдаша: «Когда уехал из Узбекистана, моя жена и дети остались. Обычно они приезжали в Шымкент за деньгами. Когда они приехали в первый раз, я смотрел, чтобы за ними не следили. Но в 2007 году, после того, как мой брат дал интервью западной радиостанции, давление на мою семью усилилось, чтобы они рассказали о моем местонахождении. Полиция регулярно приходила ко мне домой с обысками. В августе 2007 года они пришли и разбросали все мои вещи. Они били членов моей семьи, в том числе ногами. Моя жена не выдержала, она приехала в Шымкент и сказала: «Либо я остаюсь здесь, либо мы разводимся». Так что она осталась... каждый раз, когда что-то происходит в Узбекистане, давление на мою семью усиливается. Я думаю, полиция знает, где я, но продолжает преследовать мою семью».

История Сайдулы выявляет те же проблемы. Он рассказал, что в течение некоторого времени участвовал в Исламском Движении Узбекистана в Таджикистане, потом сдался полиции в Узбекистане и 5,5 лет провел в тюрьме. Когда он вышел из заключения, полиция продолжала преследовать его, и он бежал в Казахстан в конце 2005 года: «Я решил уехать, когда моего брата арестовали в Шымкенте (см. ниже). Полиция знала, что я с ним общался»[316]. После того, как он уехал со своей семьей, брата его жены задержали, допрашивали о местонахождении его сестры, избили.

В результате большинство ЛИУ из Узбекистана боятся контактировать со своими семьями, чтобы не подвергать их риску: «Мы общаемся по Интернету, используя специальные кодовые слова. Мы не можем вернуться в Узбекистан» (Умида)[317]; «Я не звоню домой. Я узнаю информацию через посредников» (Юлдаш).

Страх за семью усугубляется тем, что одна из стратегий, к которой прибегают спецслужбы Узбекистана – это отправлять членов семей за беглецами, чтобы они могли уговорить последних вернуться. Сайдула объяснил миссии FIDH, что его мать и братья три раза приезжали в Казахстан искать его. «Полиция Узбекистана оказывает на них давление, чтобы они заставили меня вернуться. Полиция дала моему брату мой адрес в Казахстане. Но мы переехали, и мой брат нас не нашел».

Сотрудники КМБПЧ работали с двумя случаями в начале 2009 года, когда семьи из Узбекистана приезжали искать лиц, ищущих убежища, в Алматы, чтобы убедить их вернуться. НПО трудно что-либо сделать в таких случаях.

---

314. Интервью миссии FIDH с Гульнарой, правозащитницей в бегах, 13 июня 2009 года.
315. Интервью миссии FIDH с Бахтиёром, 13 июня 2009 года.
316. Интервью миссии FIDH с Сайдулой и его семьей, Алматы, 15 июня 2009 г.
317. Интервью миссии FIDH с Умидой, правозащитницей из Узбекистана, Алматы, 13 июня 2009 г.

Сотрудничество между службами безопасности

Лица, ищущие убежища, и беженцы из Узбекистана живут в постоянном страхе перед спецслужбами Узбекистана, и опасаются сотрудничества казахской полиции и узбекских спецслужб[318]. ЛИУ и беженцы боятся, что узбекские спецслужбы узнают, где они находятся: «Пару дней назад я пошла на рынок и увидела свою соседку из Узбекистана, она продавала фрукты. Теперь я боюсь даже на улицу выходить, я боюсь, что узбекские службы нас ищут. Я боюсь, что она расскажет СНБ Узбекистана, где мы. (...) Киргизская, казахская и узбекская полиция работают вместе, они как братья друг другу» (Умида).

Многие лица, ищущие убежища, и беженцы выражают страх того, что правоохранительные органы стран сотрудничают друг с другом: «Сначала в местном отделении полиции нас не зарегистрировали в компьютере, но в последний раз, когда мы туда ходили, они внесли наши данные, и теперь я боюсь, что они передадут эту информацию узбекским спецслужбам» (Бахтиёр). Другие считают, что узбекские службы безопасности знают, где они находятся, но у них нет точного адреса. Поэтому они регулярно переезжают с места на место: «мы меняем квартиру каждые два месяца» (Юлдаш).

III.2.B Отсутствие защиты в Казахстане

Поскольку правительство Казахстана не предоставляет статус беженца лицам, ищущим убежища из Узбекистана (см. выше, ч. III.1.B), большинство даже не ходатайствуют о статусе, объясняя, что «это не имеет никакого смысла» (Хабибулла), «это опасно, нас могут похитить» (Нурило)[319], «власти Казахстана нас не любят. Для них мы тут черные» (Бахтиёр), «Оно того не стоит. Они депортируют людей по соглашению ШОС. Если Узбекистан запросит моей выдачи, меня, возможно, отправят назад» (Юлдаш).

Узбеки ходатайствуют об убежище в УВКБ, которое рассматривает их дела и пытается найти долгосрочные решения, включая переселение в третью страну. Узбекские беженцы опасаются за свою безопасность в Казахстане, надеятся, что их как можно быстрее отправят в другую страну, и считают дни, пока рассматриваются их ходатайства: «Я здесь уже три месяца, и у меня до сих пор не было интервью в УВКБ. Я жду» (Бахтиёр); «Мне все равно, в какую страну меня отправят. Я просто хочу спокойно жить. Я здесь больше не могу, каждый раз, когда у меня перед домом останавливается машина, я думаю, кто это может быть... С 1996 года у меня проблемы со здоровьем. Я уже 14 лет живу этим страхом» (Юлдаш). УВКБ объяснило миссии FIDH, что они работают на пределе своих возможностей, и проблема также состоит в том, что трудно найти третью страну, готовую принять беженцев, спасающихся от религиозных преследований.

Это подтверждает история Сайдулы и его семьи. Семья провела в Казахстане уже три с половиной года. УВКБ признало их мандатными беженцами 18 января 2006 года. И с тех пор они ждут, когда их примет третья страна. Им дважды отказывала Швеция, один раз – Норвегия, и когда они встречались с миссией FIDH, они ждали ответа из Франции. Сайдула считает, что причиной отказа ему в переселении является то, что он участвовал в Исламском Движении Узбекистана: «УВКБ признало нас беженцами, но с моим прошлым ни одна страна нас не примет. Я нахожусь в розыске по всему СНГ».

Лица, ищущие убежища, и беженцы из Узбекистана могут легально пребывать в Казахстане, если они зарегистрируются в органах МВД, так же, как и граждане Узбекистана, и они регистрируются, предъявляя свои удостоверения ЛИУ иди беженцев, выданные УВКБ: «С письмом УВКБ мы можем пойти в миграционный отдел местного отделения полиции и

---

318. Некоторые подозревают других узбеков, проживающих в Казахстане, в сотрудничестве с узбекскими спецслужбами: «Здесь много людей из Узбекистана, но они не разговаривают друг с другом, потому что все боятся, что кто-то донесет узбекской службе национальной безопасности. Когда мы идем в УВКБ, мы встречаем других узбеков, но даже не здороваемся» (Гульнара).

319. Встреча миссии FIDH с Хабибуллой, Азамом, Джамшидом, Анваром, Солиджоном, Нурило, Дильмуродом и другими во время группового интервью с 15 «религиозными» беженцами в Алматы 17 июня. Они живут в Казахстане с женами и детьми, но в разговоре участвовали только мужчины; четверо из них были признаны мандатными беженцами ООН, у одного статус мандатного беженца ООН был отменен, еще один получил отказ, остальные девять ожидали решения. Некоторые из них согласились сообщить свои настоящие имена: Торжон Абусаматов, Худобердин Нурматов, Турсунбай Сулаймонов, Улугбек Остонов, Рахим Сабиров, Нигбатулин Набиев, Ахмат Болтаев и другие.

продлить регистрацию. Мы должны приходить каждый месяц» (Умида). «Я зарегистрирован в Алматы. Моя жена и я регистрируемся каждые 3 месяца. Местная полиция проверяла, нахожусь ли я в розыске» (Юлдаш). Но те, кто находятся в розыске СНГ, не могут зарегистрироваться, даже при наличии удостоверения УВКБ, как Сайдула: «Я не могу здесь зарегистрироваться, потому что я в розыске. Моя жена регистрируется каждые 3 месяца. А я вынужден жить без регистрации».

Полиция Казахстана не регистрирует людей, находящихся в розыске в Узбекистане, потому что в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями о сотрудничестве, Казахстан обязан предпринимать против них меры. Следовательно, эти ЛИУ подвергаются риску того, что их признают нелегальными мигрантами и выдворят.

Эта ситуация делает их особенно уязвимыми при контактах с полицией: «Я никогда не выхожу на улицу один, только с женой и детьми. Если я окажусь на улице один, меня арестуют, но если со мной ребенок, все будет в порядке. Я несколько раз был на улице один, меня задержала полицейская машина, отвезли в отделение на проверку. Но я позвонил в УВКБ, и меня освободили» (Сайдула). Об этом страхе полиции и необходимости «защиты» при помощи детей рассказывали и другие беженцы, включая официально зарегистрированных: «Когда мужчины выходят на улицу, полиция арестовывает их и вымогает деньги, то, что у них есть регистрационная карта, ничего не меняет, к нам домой полиция не приходит, но на улице начинаются проблемы» (Гульнара). «Мы боимся местной полиции. Они берут взятки. [...] Когда мы ехали сюда, чтобы встретиться с вами, мимо проезжала полицейская машина, они развернулись, чтобы посмотреть на нас, но увидели, что мы с детьми и уехали. Полиция думала, что мы выглядим подозрительно» (Умида); «Я всегда беру с собой малыша, когда выхожу на улицу, чтобы не было проблем» (Юлдаш).

Адвокатам КМБПЧ (работающим в совместном проекте по беженцам с УВКБ) регулярно приходится ходить в отделения полиции и добиваться освобождения арестованных беженцев. УВКБ подтверждает, что беженцы часто повергаются проверкам со стороны миграционной полиции, им задают вопросы по поводу отсутствия регистрации, иногда арестовывают или угрожают, и известно несколько случаев физического насилия в СИЗО. Присутствие узбекских служб безопасности около офиса УВКБ, которое отмечали многие беженцы, официально не было ни подтверждено, ни опровергнуто.

III.2.C Нарушения прав со стороны милиции, страх экстрадиции, депортации и похищения в Казахстане

Учитывая, что Узбекистан продолжает разыскивать своих граждан в Казахстане, узбекские лица, ищущие убежища подвергаются тройному риску: быть депортированными из Казахстана так же, как любой нелегальный иммигрант, быть экстрадированными по запросу Узбекистана и, наконец, быть похищенным службами безопасности Узбекистана[320].

Минская Конвенция (предусматривающая взаимную правовую помощь в уголовных и гражданских делах, см. выше, Часть I.3.B) обязывает власти Казахстана предпринимать меры для поиска и ареста лиц, находящихся в розыске в Узбекистане, с целью их экстрадиции. По опыту КМБПЧ «вначале Узбекистан объявлял в розыск людей за незаконные религиозные действия. Но в Казахстане это не является правонарушением. Так что теперь Узбекистан говорит, что эти люди разыскиваются за преступления, которые квалифицируются как преступления и здесь, как, например, убийство»[321]. Когда человека вызывают в полицию, КМБПЧ направляет с этим человеком адвоката, чтобы у того могли снять отпечатки пальцев, и объясняет, что данное лицо нельзя отправить в Узбекистан, потому что оно находится под защитой УВКБ. Тем не менее, информация, отправляемая в страну происхождения о лицах, которые находятся в розыске и которых проверила полиция, содержит и адрес проживания. Кроме того, Минская Конвенция дает право узбекской полиции присутствовать на допросах. Такие случаи наблюдали адвокаты КМБПЧ.

320. Улугбек Остонов, лицо, ищущее убежища, с которым миссия встречалась в июне, был арестован в августе 2009 года по запросу Узбекистана, но Казахстан не выдал его Узбекистану.
321. Встреча миссии FIDH с Денисом Дживагой, КМБПЧ, Алматы, 15 июня 2009 г.

Согласно некоторым собеседникам миссии FIDH, власти Казахстана постепенно осознают необходимость защиты беженцев, однако угрозы, насилие и произвольные аресты не прекращаются.

Группа беженцев, которая встречалась с миссией FIDH, рассказала, что они находятся под постоянным наблюдением полиции: «полиция всегда рядом с нашим домом, они иногда светят фарами, то ли чтобы напугать нас, то ли чтобы сделать снимки» (Дильмурод). Некоторых вызывают в полицию со всей семьей; записывают адреса и берут отпечатки пальцев, спрашивают, в какую мечеть они ходят, с кем общаются. Даже те, кто не находится в розыске, должны писать объяснительные записки. Полиция пытается установить контроль за их религиозными практиками: «Полиция говорит нам не ходить в мечеть, не встречаться с религиозными людьми и не ходить на собрания» (Джамшид); «Они заставили нас устно и письменно пообещать это» (Анвар); «они записывают наши адреса и берут отпечатки пальцев, записывают номера телефонов из контактов в мобильных телефонах» (Хабибулла). Узбекские лица, ищущие убежища, жалуются, что полиция обращается с ними с пренебрежением: «Полиция оскорбляет нас, а УВКБ советует нам не реагировать» (Дильмурод); «В отделении полиции нам не дают намаз почитать, они удивляются, что в Узбекистане нам не дают молиться, как мы хотим, и не дают нам молиться в отделении полиции» (Хабибулла).

Аресты (которые часто происходят поблизости от отделения миграционной полиции) часто сопровождаются конфискацией документов или имущества или угрозами депортации[322]. По информации Международной Амнистии, «в мае 2008 года трое лиц, ищущих убежища из Узбекистана, были задержаны полицией Казахстана после того, как они вышли из офиса УВКБ в центре Алматы. По словам этих людей, их допрашивали узбекские и казахские полицейские и угрожали принудительным возвращением в Узбекистан. Их отпустили только после того, как вмешались представители офиса УВКБ и Казахстанского Международного Бюро по Правам Человека. Ранее, в мае 2008 года, вооруженные сотрудники службы безопасности в масках задержали беженца, который вышел из дома в Алматы, чтобы пойти на урок английского языка. По сообщениям, сотрудники спецслужб ударили его прикладом в спину, надели на него наручники и несколько часов продержали его «инкоммуникадо» в камере, все это время угрожая депортацией в Узбекистан»[323].

Сайдула рассказал миссии FIDH, что полиция дважды арестовывала его в Казахстане. «Первый раз в ноябре 2007 года, когда я ходил регистрироваться в миграционной полиции. Со мной было еще четверо беженцев. Нас арестовали и отвели в отделение, где мы разговаривали с представителями Комитета национальной безопасности Казахстана. Казахская полиция угрожала подбросом наркотиков или оружия у меня дома. Совсем как в Узбекистане. Они взяли мои отпечатки пальцев и хотели меня депортировать. Меня выпустили только благодаря вмешательству УВКБ. Во второй раз меня арестовали в апреле или мае 2008 года. Комитет национальной безопасности хотел, чтобы я с ними сотрудничал и снабжал их информацией о других узбекских беженцах, угрожали мне, что могут отправить меня обратно в Узбекистан. Они говорили: «мы решаем, выдать тебя Узбекистану или оставить здесь». УВКБ добилось моего освобождения».

Вмешательство УВКБ или КМБПЧ часто является существенным фактором для освобождения задержанных и предотвращения депортации. Таким образом, в июне 2009 года в последний момент была приостановлена депортация Ахмата Болтаева[324]. 2 июня, в 15 часов, его арестовали на рынке в Алматы (барахолке) сотрудники Комитета национальной безопасности (КНБ):

---

322. «Мемориал» зафиксировал многочисленные случаи ареста узбекских религиозных беженцев с 2005 года. См., например: «Казахстан: новые инциденты с узбекскими беженцами» , 5 июня 2008 года, http://www.memo.ru/2008/06/05/0506081.html;»Беженцы из Узбекистана в странах СНГ: угроза экстрадиции (май 2005 года – август 2007 года)», сентябрь 2007 года, http://www.memo.ru/2007/09/26/2609071.htm#_Toc177835854/

323. Доклад Международной Амнистии,»Казахстан: краткая справка по проблеме пыток и жестокого обращения, ноябрь 2008 года, №: EUR 57/001/2008 http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR57/001/2008/en/1b06381e-8bd5-11dd-8e5e-43ea85d15a69/eur570012008en.html). См. также Андрей Гришин,»За 2 недели правоохранительные органы задержали 5 беженцев из Узбекистана» Голос Свободы, 11/06/2008.

324. См. пресс-релиз ПЦ «Мемориал» об этом деле: «Казахстан, инцидент с узбекским беженцем», 10.06.2009, (http://www.memo.ru/2009/06/10/1006092.htm). По данным «Мемориала», Болтаев был арестованы и осужден в Узбекистане в 2000 году за религиозные преступления и был амнистирован в 2003 году.

«Они попросили предъявить документы, я показал мое удостоверение УВКБ, но они надели на меня наручники, посадили в машину и увезли в отделение. Они не дали мне позвонить. Они хотели, чтобы я рассказал им о моих родственниках, оставшихся в Узбекистане, но, конечно, я им ничего не сказал. Тогда они стали меня избивать – их было трое. Там был еще четвертый. Но он сидел и играл на компьютере. Они показали мне, что я объявлен в розыск в Узбекистане по нескольким уголовным статьям, как всегда, 242, 159, 216 и другие[325], и сказали, чтобы я написал объяснительную о том, как я приехал в Казахстан. Они пытались выудить из меня признание, что я приехал незаконно, чтобы у них было что-то против меня. Они также сказали мне написать, что я работал на рынке.

Потом в 10 вечера меня отвезли в другое РОВД, но те отказались меня брать, тогда меня повезли во второе, но там тоже отказались. Тогда меня привезли в Турксибское отделение и сдали как бомжа. Потом меня отвезли в приемник-распределитель по улице Бегалина, 101, я попросил у какой-то женщины ее телефон, смог позвонить жене и попросил ее позвонить в УВКБ. По словам Болтаева, сотрудники УВКБ трижды звонили в приемник-распределитель, но каждый раз там говорили, что такого там нет. «Начальник приемника-распределителя сказал мне, что удостоверения УВКБ недостаточно, что Казахстан его не признает. В конце концов меня освободили, благодаря УВКБ. Но полиция забрала мои телефоны, 23000 тенге (100 евро), я не знаю, что с этим делать».

В сентябре 2009 года подобные нарушения приняли особенно жестокий оборот, когда вооруженные сотрудники КНБ в масках силой, взломав двери и разбив окна, ворвались в дом нескольких узбекских беженцев и лиц, ищущих убежища, применяя физическое насилие к обитателям. По информации УВКБ, которое направило официальную ноту протеста Правительству Казахстана по поводу этого инцидента, «в ходе одного из рейдов одного беженца, по его словам, избили и сломали ему нос. Арестованных тогда лиц доставили в департамент КНБ (ДКНБ) Алматы, где, как они утверждают, их оскорбляли и угрожали немедленной депортацией в Узбекистан. Через несколько часов мужчины были освобождены сотрудниками ДКНБ, которые неофициально сообщили, что беженцы были арестованы в ходе спецоперации по подозрению в причастности к преступлению, совершенному в Узбекистане, по ордеру на обыск. Беженцы рассказали, что во время задержания на некоторых из них надели наручники, а на лицо – пластиковые пакеты или вязаные шапки. (...) Хотя они были зарегистрированы УВКБ, им не разрешали контактировать с агентством или родственниками, и им не предоставили адвокатов»[326].

Угрозы выдворения или депортации беженцев также не пустые. Миссия FIDH не получила сообщений о случаях экстрадиции узбеков за последние годы,[327] тем не менее, был однозначно совершен ряд похищений и принудительных возвращений.

Самый известный случай произошел в ноябре 2005 года в Шымкенте, где девятерых узбеков, спасающихся от преследований по религиозным мотивам, похитили и депортировали в Узбекистан[328]. Четверо из них обратились в УВКБ за убежищем.

---

325. Статья 242 – организация преступного сообщества; Статья 159 – посягательства на конституционный строй Республики Узбекистан; Статья 216 – незаконная организация общественных объединений или религиозных организаций.

326.»УВКБ обеспокоено арестом и жестоким обращением узбекских беженцев и ЛИУ», справка, 15 сентября 2009 года, http://www.unhcr.org/4aaf67109.html

327. В июле 2005 года Казахстан не выдал правозащитника и свидетеля Андижанских событий Лутфулло Шамсуддинова (см. материал HRW,»Центральная Азия: брать пример с Казахстана», http://www.hrw.org/en/news/2005/07/13/central-asia-follow-kazakh-example). Аналогично, Габдурафих Темирбаев, бежавший от преследования по религиозным мотивам, был арестован в июне 2006 года – но освобожден из-под стражи в августе 2006 года (см. материал Международной Амнистии:»Казахстан/Узбекистан: дополнительная информация о содержании под стражей инкоммуникадо/страх принудительного возвращение/страх пыток: Габдурафих Темирбаев», EUR 57/004/2006 ; http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR57/004/2006/en). В июле 2008 года власти Казахстана освободили из-под стражи узбекского беженца Рафика Рахмонова, который был арестован в апреле 2008 года по запросу Узбекистана, который обвиняет его в участии в протестах в Андижане, в террористических актах и создании незаконной религиозной организации (см. «Письмо Правительству Казахстана, выражающее протест против экстрадиции лица, ищущего убежища», 6 мая 2008 года, http://www.hrw.org/en/news/2008/05/06/letter-kazakh-government-against-extradition-asylum-seeker)

328. См., например, материал ПЦ «Мемориал»: «Спецслужбы Казахстана пытаются скрыть свою причастность

Один из них - брат Сайдулы: «Мой старший брат бежал в Шымкент, где он получил удостоверение, подтверждающее, что он является лицом, ищущим убежища. Но в ноябре 2005 года его арестовали. КНБ вместе с узбекской полицией конфисковало его удостоверение УВКБ. Он был арестован вместе с еще 8 человеками, все из них были последователями Назарова, и их отправили обратно в Узбекистан[329]. Он получил приговор по 8 статьям Уголовного кодекса, включая Статью 159 – посягательства на конституционный строй Республики Узбекистан. Он отсидел 3 года. Теперь его каждый месяц вызывают узбекские гос. органы на проверку».

Казахские спецслужбы отрицают свою причастность. Однако в августе 2007 года, в интервью, опубликованном на сайте казахских спецслужб, майор Абсаметов, глава КНБ по Юго-Западному Казахстану, заявил, что более 50 членов исламских партий или запрещенных групп были арестованы и отправлены в Узбекистан[330]. Это заявление является публичным признанием нарушения обязательства не высылать людей в страну, где они подвергаются риску пыток.

Более того, похищения продолжаются: в октябре 2007 года поступила информация о попытке похищения Улугбека Хайдарова (независимого журналиста и правозащитника из Узбекистана)[331]. Кроме того, до сих пор неизвестно местонахождение Хуршида Шамсуддинова, находящегося в розыске в Узбекистане за свою религиозную деятельность и пропавшего в ноябре 2007 года в Алматы.[332]

III.2.D Социальные и экономические проблемы ЛИУ и беженцев из Узбекистана в Казахстане

ЛИУ и беженцы из Узбекистана сталкиваются с многочисленными материальными проблемами в Казахстане. В отличие от беженцев, признанных государством и имеющим право на работу, узбекские ЛИУ и мандатные беженцы ООН не могут работать легально. В то же время они не получают никакой помощи от государства. Единственная материальная помощь, которую они упоминают, предоставляется Обществом Красного Полумесяца Казахстана. Большинство отмечает, что эта помощь доступна не всем, не всегда и недостаточна:

> «Красный Полумесяц не очень помогает, они говорят, что у них нет денег из-за кризиса, они не регулярно выдают материальную помощь и только тем, кто признан мандатным беженцем ООН. Они помогают только семьям с несколькими детьми» (Солижон).

ЛИУ и беженцы вынуждены обеспечивать себя сами, но, поскольку они не могут получить разрешение на работу, у них не остается иного выбора, кроме как работать нелегально, на рынках или небольших стройках. Они постоянно подвергаются риску проверок со стороны полиции и, следовательно, сталкиваются со всеми теми же проблемами, что

к похищению узбекских мусульман», 05.12. 2005, http://www.memo.ru/hr/politpr/asia/2005/pres-uz/uz20051205.htm; Казахстан: Письмо раскрывает подробности о причастности казахских спецслужб к принудительному возвращению узбеков, 27 марта 2006 года, http://www.hrw.org/en/news/2006/03/27/kazakhstan-letter-details-kazakh-involvement-forced-return-uzbeks

329. Ташкентский имам Обидхон Назаров объявлен в розыск в Узбекистане с 1998 года, он получил убежище в Европе в 2006 году после того, как несколько лет скрывался в Казахстане.

330. http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR04/001/2008/en/5b2d8a91-071d-11dd-badf-1352a91852c5/eur040012008eng.html#2.2.Refugees%20and%20Asylum-seekers|outline. Надо отметить, что видео больше не доступно по ссылке: http://www.knb.kz/page.php?page_id=175=1&id=2737

331. Ринат Сайдуллин, «Журналист-беженец Улугбек Хайдаров уверен, что его пытались похитить спецслужбы Узбекистана», 11.10.2007, http://www.ferghana.ru/article.php?id=5393

332. По информации Международной Амнистии Хуршид Шамсуддинов «пропал без вести после того, как уехал из своего дома в Алматы. В декабре [2007 года] узбекское новостное агентство Press-uz.info сообщило, что он не был похищен, а уехал в Молдову, где был задержан и депортирован в Турцию. Однако, к концу отчетного периода, в Турции не появилось никаких независимых сообщений о его нахождении там, также не было понятно, как он мог уехать в Молдову», МА, Документ – Центральная Азия: краткое описание проблем в области прав человека: март 2007 г. – март 2008 г. http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR04/001/2008/en/5b2d8a91-071d-11dd-badf-1352a91852c5/eur040012008eng.html#2.2.Refugees%20and%20Asylum-seekers|outline. Относительно этого дела и дела Улугбека Хайдарова см. материал ПЦ «Мемориал» «Казахстан, исчезновение узбекского беженца», 30.11.2007, http://www.memo.ru/2007/12/03/0312071.html

и нелегальные трудовые мигранты (см. выше, часть II). Азам рассказывает, что когда он работал на стройке в Алматы, работодатель дожен был ему 100 долларов США, но так и не заплатил. Юлдаш, который прожил в Шымкенте 6 лет, объясняет: «В Алматы я нахожу работу. Последние две недели я работаю на квартирах. Конечно, я могу работать только неофициально. Если сюда придет полиция, они арестуют работников и депортируют их. Некоторые работодатели нанимают узбеков на работу, а когда они почти заканчивают, работодатели звонят в полицию, и всех депортируют. У меня никогда не было таких проблем. Я работаю хорошо и дешево».

Все подчеркивают тот факт, что стоимость жизни в Казахстане выше, чем в Узбекистане, и что трудности при поиске жилья, доступе к здравоохранению и некоторым социальным услугам усугубляются осторожным, а иногда ксенофобским отношением к ним[333]:

> «У нас большие финансовые проблемы. Мы дожны платить за квартиру, поэтому у нас не хватает денег на еду, дети недостаточно едят, все слишком дорого, в этом году они вообще фруктов не ели. Мы уже в пятый раз меняем квартиру, потому что слишком дорого. Теперь у нас в одной комнате три семьи живут. Каждая семья должна платить 200 долларов за квартиру за два месяца вперед. Приходил Красный Крест, они были шокированы этой ситуацией» (Умида).

Все говорят о проблеме жилья. Миссия посетила дом из 4 комнат, где проживало 3 семьи с детьми. Часто подчеркивается дефицит пространства и высокая стоимость жилья:

> «У меня три дочери. Мы все живем в одной комнате. Очень тесно, никакого личного пространства. А моя дочь растет. Когда я одеваюсь, я прошу ее отвернуться... я хотел бы снять 2 комнаты, но это невозможно. Один месяц я могу заработать 400 долларов, а на следующий – ничего» (Юлдаш).

Джамшид рассказал, что когда он приехал в Алматы, он снял хорошую квартиру, потому что его жена и ребенок были больны, и заплатил 30000 тенге (200 долларов США) вперед за 2 месяца, но по какой-то причине хозяин передумал и в 9 вечера выставил их на улицу. По словам Гульнары, подозрение хозяев вызывает Красный Крест, который приходит в квартиру.

Что касается образования, миссия FIDH обнаружила, что те лица, ищущие убежища, и беженцы, которые хотели, смогли отдать детей в школу, хотя не без трудностей. Не все младшие дети ходят в школу, часто из-за нежелания родителей, которые рассматривают Казахстан как страну транзита, из-за незнания языка или даже из-за стоимости проезда в школу[334].

В отношении медицинского обслуживания ситуация еще более сложная. Жалоб, связанных со здоровьем, очень много: в действительности, проблемы со здоровьем усугубляются условиями жизни (проживание в тесноте, людям приходится спать на полу), стрессом и в некоторых случаях травмами, полученными в результате пыток и условий содержания под стражей в Узбекистане.

В соответствии с законами Казахстана узбекские беженцы имеют право на срочную медицинскую помощь даже при отсутствии документов. Женщина, с которой встречалась миссия, подтвердила, что оба ее ребенка родились в Казахстане, и она получила необходимое медицинское обслуживание бесплатно[335]. Джамшид пояснил, что когда ему пришлось вызвать скорую помощь из-за проблем с почками, его отвезли в больницу, врач осмотрел его и прописал ему рецепт. Однако, большинство беженцев жалуются, что они не могут регулярно обслуживаться в государственных больницах или получать помощь от Красного Креста, и что им приходится обращаться в частные клиники:

---

333. «Казахи нас не любят. Что мы им сделали? Мы люди, почему к нам нельзя относится, как к людям» (Умида). «Существует какой-то национализм, когда мы по-узбекски говорим в автобусе, они на нас смотрят с подозрением, а если мы говорим по-русски, то все нормально. Здесь есть скрытая ксенофобия» (Солижон).
334. «Когда я приехал, я очень боялся, и даже не пытался записать детей в школу. Красный Крест организует занятия, но за автобус слишком дорого платить, 200 тенге каждый день. Я все равно не хочу, чтобы дети ходили в школу, потому что люди увидят их фамилии и узнают, кто они; нам нужно уехать в третью страну, чтобы быть в безопасности», Умида; «Я надеюсь, что мои дети смогут пойти в школу в сентябре. В этом году они не пошли, мы думали, что уедем. УВКБ организует занятия. Но дорога стоит 200 тенге. Это слишком дорого, в семье только я работаю», Юлдаш.
335. Интервью миссии FIDH с Умидой, Алматы, 15 июня 2009 года.

«У моей дочери проблемы с почками. Мы пошли в Красный Крест, но они сказали, что не могут помочь, и что мы должны обращаться в местную клинику. А в клинике говорят: «Вы проклятые беженцы, у нас на вас денег нет, мы не можем вам помочь» (Умида); «Мой сын заболел после избиений, мой муж тоже болен, у него больной желудок, но мы вынуждены обращаться в частную больницу. Красный Крест говорит, что не может нам помочь из-за финансового кризиса» (Гульнара); «Мы должны сами о себе заботиться. Здесь все в 25-30 раз дороже, чем в Узбекистане. В местной поликлинике нас не принимают» (Юлдаш).

III.2.E Кыргызстан: отсутствие защиты и безопасности

«Возможности у Кыргызстана защищать беженцев очень малы. Они не хотят их защищать, потому что чувствуют, что это препятствие на пути к улучшению отношений с Узбекистаном. Даже если бы они хотели их защитить, то не смогли бы.»
(Эксперт, с которым встречалась миссия FIDH)

Большинство узбекских ЛИУ приехали в Кыргызстан сразу после расправы в Андижане. УВКБ, которое приняло на себя ответственность за них, перевезло некоторое количество их в Румынию, поскольку невозможно было гарантировать их безопасность так близко к границе, и впоследствии помогло переселить их в третью страну. С тех пор поток узбекских ЛИУ значительно сократился, и хотя УВКБ до сих пор ведет дела, по их словам, 70% дел в настоящее время имеют отношение к воссоединению семей.

Поскольку власти Кыргызстана отказываются предоставлять статус беженцев узбекам, а с 2008 года даже регистрировать их, Джамшид, в настоящее время беженец в Казахстане, не смог зарегистрироваться как ЛИУ в Кыргызстане: «с сентября кыргызские власти отказываются регистрировать беженцев из Узбекистана. УВКБ предложило мне судиться с властями Кыргызстана, но я не хотел оставаться в Кыргызстане, там было слишком опасно, особенно после того, что случилось с Хаётжоном Журабаевым, который сейчас сидит в тюрьме в Узбекистане» (см. ниже).

В действительности, риск похищения и принудительного возвращения или экстрадиции также высок и в Кыргызстане. Более того, узбекские спецслужбы очень активно действуют на территории Кыргызстана, что подтверждают убийства, такие как убийство Алишера Саипова, независимого журналиста, убитого на улице в г. Ош в октябре 2007 года. По данным Human Rights Watch, «по крайней мере шестеро узбекских ЛИУ и беженцев, включая Журабоева, «исчезли» в Кыргызстане с 2005 года. За этот период кыргызские власти принудительно возвратили еще 12 узбекских ЛИУ и беженцев»[336].

Самый известный случай экстрадиции произошел с четырьмя узбеками, которые нашли убежище в Кыргызстане после Андижана: Яхондиром Максудовым, Расулом Пирматовым, Одильжоном Рахимовым и Якубом Ташбаевым. УВКБ признало их беженцами и нашло страну, готовую принять их на переселение. Однако власти Узбекистана, обвинив их в насильственных преступлениях во время событий в Андижане, 9 июня 2005 года направили запрос об экстрадиции в соответствии с Минской Конвенцией и Двусторонним договором о взаимной правовой помощи 1996 года: одного из мужчин обвиняли в том, что он является торговцем наркотиками в бегах, остальных – в причастности к взятию в заложники прокурора Андижана (прокурор впоследствии был убит). Задержанные кыргызскими властями, четверо мужчин при поддержке Правовой клиники «Адилет» подали жалобу в Комитет ООН по правам человека[337], который в период между мартом и июнем 2006 года – до рассмотрения дела – направил несколько срочных обращений с требованием к кыргызским властям не высылать беженцев. Однако решение кыргызских властей об экстрадиции было подтверждено Верховным Судом Республики Кыргызстан. В августе 2006 года четверо мужчин были экстрадированы в Узбекистан по приказу государственного прокурора Республики Кыргызстан.

В своем решении по этому делу, вынесенном в июле 2008 года, Комитет ООН по правам

336. Human Rights Watch, «Узбекистан: суд над похищенным беженцем, Кыргызстан должен защитить беженцев и ЛИУ», 5 февраля 2009 года, http://www.hrw.org/en/news/2009/02/05/uzbekistan-abducted-refugee-trial
337. В соответствии с Факультативным протоколом к Международному Пакту о гражданских и политический правах.

человека напомнил, что «стороны не должны подвергать лица, в отношении которых поступил запрос об экстрадиции, риску пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения или наказания по возвращению в страну путем экстрадиции, выдворения или высылки. Этот принцип не должен быть нарушен из-за соображений национальной безопасности или соображений по поводу типа уголовного преступления, в котором обвиняется или подозревается данное лицо»[338]. Комитет подверг резкой критике власти Кыргызстана за то, что они не ответили на конкретное требование не высылать подследственных, пока рассматривается их жалоба, и подчеркнул, что таким образом Кыргызстан нарушил свои обязательства по Факультативному протоколу к Международному Пакту о гражданских и политических правах. Кроме того, «Комитет считает, что властям Сторон изначально было известно или должно было быть известно на момент экстрадиции заявителей о существовании общепризнанных и заслуживающих доверия докладов о том, что Узбекистан последовательно и систематически применяет пытки к задержанным и что риск подобного обращения обычно чрезвычайно высок в делах, когда задержанных обвиняют по политическим мотивам или мотивам безопасности».

Миссия FIDH несколько раз поднимала вопрос об этом деле на встречах с государственными чиновниками. Большинство из них давало похожие комментарии и выдвигало те же политические и юридические аргументы[339], что были представлены Кыргызстаном Комитету ООН по правам человека. Заместитель Генерального Прокурора Насиза, посетивший Женеву для того, чтобы отстоять позицию Кыргызстана, пояснил, что «После событий в Андижане в Кыргызстан приехало 534 беженца. Узбекские власти запросили об экстрадиции 129. Мы выдали только пятерых[340], по которым были представлены необходимые доказательства. Мы даже ездили в Андижан и просматривали видеозаписи. Мы также использовали информацию Прокуратуры Узбекистана и УВКБ, но у нас не было возможности поехать в Узбекистан проверить эту информацию. Мы пришли к выводу, что один из этих людей не имел никакого отношения к Андижану, а двое были преступниками, приговоренными к смертной казни».

Этот вопрос продолжает быть больным вопросом для представителей властей Кыргызстана, все еще недостаточно серьезно воспринимающих решение Комитета по правам человека. Те, с кем встречалась миссия FIDH, подчеркивали, что экстрадированные были преступниками. Заметитель Генерального Прокурора Насиза сослался на противоречивые обязательства Кыргызстана в рамках региональных и международных соглашений, а также на дипломатические гарантии Узбекистана: «Я из-за этих пятерых узбеков не спал три ночи: с одной стороны, соглашение в рамках ШОС, с другой стороны – существует Конвенция против пыток. Но нам дали гарантии. (...) Прокуратура Узбекистана дала гарантии, что они не будут применять «несанкционированные методы расследования». Когда мы выдали этих людей, был большой скандал. Было много шума, Кыргызстан обвинили в нарушении международных обязательств. Но мы получили гарантии, что их не будут пытать. Сейчас они все в тюрьме и в добром здравии. Мы следим за делами экстрадированных в Узбекистан. Все узбеки живы-здоровы. Мы никого из них не потеряли».

Кубанычбек Исабеков, вице-спикер Парламента сослался на недостаточную информацию о пытках в Узбекистане: «В узбекском законодателстве ничто не говорит о том, что пытки существуют, так что мы не можем знать наверняка. Но конечно, те, кто бежал из Узбекистана, умоляли не выдавать их обратно, потому что их будут пытать»[341].

Миссии FIDH также говорили, что Западу легко критиковать такую маленькую страну, как Кыргызстан, в то время как республике приходится нормализовывать отношения с Узбекистаном. Айгуль Рыскулова, глава Госудрственного Комитета по миграции и заня-

338. CCPR/C/93/D/1461,1462,1476& 1477/2006, 31 июля 2008 года.

339. «8.6 Договаривающаяся Сторона пояснила, что обязательства, принятые Кыргызстаном в рамках соглашений СНГ, ШОС и двусторонних соглашений лежали в основе решения вернуть заявителей в Узбекистан. В частности, официальный запрос узбекских властей обрабатывался в соответствии с обязательствами Кыргызстана по Минской Конвенции 1993 года, Соглашению 1996 года, Договору о правовой помощи и сотрудничестве между Генеральными Прокуратурами Кыргызстана и Узбекистана 1994 года и Шанхайской Конвенции (CCPR/C/93/D/1461,1462,1476& 1477/2006, 31 июля 2008 года).

340. Пятый, Фаезжон Таджихалилов, был депортирован в то же время, что и первые четверо.

341. Интервью с миссией FIDH, 20 июня 2009 г.

тости обвинила Запад в двойных стандартах: «ЕС снял все санкции с Узбекистана, и США сотрудничают с Узбекистаном. Когда Россия выдала Узбекистану 17 узбеков, никто ничего не сказал. Нас критикуют, но мы очень рискуем, мы рискуем получить экономические санкции от Узбекистана (...) В случае с наркобароном, который 16 лет просидел в тюрьме в Узбекистане, почему его выдача в Узбекистан становится проблемой?»

В заключительной части своего решения Комитет по правам человека отметил, что Кыргызстан обязан «предотвращать подобные нарушения в будущем»[342]. Однако, по всей видимости, принудительные возвращения все еще производятся: по данным Human Rights Watch «в мае 2008 года власти Кыргызстана передали Эркина Холикова узбекским властям, несмотря на то, что он подал ходатайство об убежище»[343].

Более того, по словам Чолпон Джакуповой, директора Правовой клиники «Адилет», за последние два года известно по крайней мере 17 случаев исчезновения узбекских ЛИУ (это случаи, о которых удалось собрать информацию, потому что жертвы были официально зарегистрированы). Даже если кыргызские власти не участвуют в исчезновениях непосредственно, они обязаны принимать меры, чтобы защитить ЛИУ на своей территории. Но на деле это далеко не так. В августе 2006 года, месяц спустя после решения Комитета по правам человека, Human Rights Watch сообщала об исчезновении 5 ЛИУ за менее, чем три месяца»[344].

Одно из последних похищений, о которых стало известно, это похищение Кахетжона Журабоева[345]. 19 сентября 2008 года рядом с мечетью в Бишкеке его задержал человек, представившийся сотрудником Службы национальной безопасности Кыргызстана. Кыргызские власти отрицают, что он был отправлен в Узбекистан, но в январе 2009 года его мать узнала, что его держат в тюрьме в Ташкенте и в феврале 2009 года его приговорили к 13 годам лишения свободы за «религиозный экстремизм» и «незаконное пересечение границы»[346].

В августе 2009 года поступила информация об исчезновении на неделю двух ЛИУ, Санджара Худайберганова и его младшего сына Сарварбека. В последний раз их видели, когда он возвращались домой из Госкомитета по миграции и занятости. К счастью, они вновь появились в Оше неделю спустя, но не поступило никакой информации о том, что произошло за эту неделю»[347].

III.3 ЛИУ-уйгуры: «виртуальные беженцы»

«Когда все эти страны Центральной Азии получили независимость в 1991 году, уйгуры надеялись, что это приведет к справедливости, поможет им. Но оказывается, что эти страны нам не друзья» (Турсун Ислам, председатель уйгурской правозащитной организации «Демократия»[348])

Вследствие укрепления связей Кыргызстана и Казахстана с Китаем (см. выше, Часть I.3.B), обе республики ужесточили свой подход к уйгурским ЛИУ. В обеих странах уйгуры не могут претендовать на политическое убежище или статус беженцев, широко распростра-

342. CCPR/C/93/D/1461,1462,1476& 1477/2006, 31 июля 2008 г.
343. http://www.hrw.org/en/news/2009/08/04/kyrgyzstan-asylum-seekers-feared-returned-abuse-uzbekistan
344. По данным Human Rights Watch, «23 августа двое узбекских ЛИУ Ильхом Абдунабиев и Бахтияр Ахмедов пропали без вести в г. Ош после интервью в Государственном Комитете по Миграции и Занятости, где они подавали ходатайство на статус беженца. (…) Оба мужчины родом из Андижана (…) Одной неделей раньше, 16 и 17 августа, двое других узбекских ЛИУ, Валим Бабаджанов и Сайдулло Шакиров, были вывезены из своих домов и возвращены в Узбекистан. По крайней мере один узбек-ЛИУ, Исроил Холдоров, оппозиционный политический активист из Андижана, пропал 10 июля.» «Кыргызстан: узбеки, ищущие убежища, пропадают», 24 августа, 2006 http://www.hrw.org/en/news/2006/08/24/kyrgyzstan-uzbeks-disappear-while-seeking-asylum
345. Зять Обидхона Алиханова, имама, осужденного за религиозный экстремизм в Узбекистане в начале 1990-х гг., Журабоев преподавал ислам в России и был экстрадирован в Узбекистан в 2007 году. Журабоев был освобожден без предъявления обвинений и бежал в Кыргызстан, где был признан беженцем УВКБ.
346. Ср. Human Rights Watch, «Узбекистан: суд над похищенным беженцем, Кыргызстан должен защитить беженцев и ЛИУ», 5 февраля 2009 года, http://www.hrw.org/en/news/2009/02/05/uzbekistan-abducted-refugee-trial.
347. http://www.hrw.org/en/news/2009/08/04/kyrgyzstan-asylum-seekers-feared-returned-abuse-uzbekistan
348. Интервью миссии FIDH с Турсуном Исламом, председателем уйгурской правозащитной организации «Демократия», Бишкек, Кыргызстан, 20 июня 2009 года.

нена дискриминация по отношению к ним, существует риск высылки в Китай. Поскольку Казахстан и Кыргызстан имеют общую протяженную границу с Синьцзян-Уйгурским автономным районом (СУАР) Китая, родиной большинства уйгуров Китая, две республики являются основными странами назначения для уйгуров, уезжающих из Китая по экономическим или политическим причинам. Заручившись поддержкой Казахстана и Кыргызстана, китайские власти распространили свой контроль над передвижением и деятельностью уйгурского меньшинства на Центральную Азию.

III.3.A. Контекст: репрессии уйгуров в Китае

Китайское правительство давно рассматривает уйгуров, этническое меньшинство, проживающее в основном в СУАРе, в качестве угрозы стабильности и власти Коммунистической Партии Китая (КПК), которую необходимо контролировать[349]. Многие уйгуры пострадали от режима КПК, поскольку власти поощряют дискриминационную политику в отношении их культуры, языка и религии (уйгуры исповедуют ислам), и оказывают предпочтение ханьцам при расселении и социальном обеспечении в СУАРе перед уйгурами[350]. Некоторые уйгуры, выступавшие против дискриминационной политики и официального плохого обращения опасаются пыток или смертного приговора за свою деятельность, в результате многие из них бегут из Китая[351].

Давление на уйгуров в Китае значительно усилилось в июле 2009 года: 5 июля этническая напряженность между уйгурами и ханьцами привели к вспышке насилия после акций протеста против дискриминационного обращения с уйгурами в Урумчи, столице СУАРа. По официальным оценкам беспорядки и последующая расправа привели к смерти 197 человек, 1700 человек было ранено, был нанесен значительный ущерб имуществу[352].

Однако вместо того, чтобы признать, что причиной беспорядков были проблемы в обращении с уйгурским меньшинством, правительство впоследствии заявило, что вдохновителями массовых беспорядков были «силы террористов, сепаратистов и экстремистов как в самом Китае, так и за его пределами»[353] - вызывая таким образом призрак «трех проявлений зла», чтобы уклониться от тщательного расследования проишедшего и оправдать дополнительные репрессивные меры[354].

Власти отказываются заниматься жалобами уйгуров, несмотря на то, что в августе 2009 года, после рассмотрения доклада Китая Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации призвал правительство «тщательно изучить причины июльских событий, включая межэтническое насилие, а также причины эскалации ситуации»[355].

В отношении реакции на июльские беспорядки в лице Казахстана и Кыргызстана Китай нашел союзников. 10 июля 2009 года в Пекине Генеральный Секретарь ШОС опубликовал заявление «в связи с событиями в Урумчи, Китай», в котором говорилось, что «государства-участники ШОС считают СУАР неотъемлемой частью КНР и полагают, что события, происходящие в районе, являются внутренним делом КНР... Государства-участники ШОС готовы и в дальнейшем развивать практическое сотрудничество в области

349. Общую информацию см. в докладе Международной группы по правам меньшинств и правам человека в Китае «Китай: исключение меньшинств, маргинализация и рост напряженности», 2007 г., http://www.hrichina.org/public/PDFs/MRGHRIC.China.Report.pdf; Human Rights Watch и Права человека в Китае «Разрушительные удары: религиозные репрессии уйгуров в Синьцзяне», 11 апреля 2005 года, http://www.hrw.org/en/reports/2005/04/11/devastating-blows.
350. Ibid.
351. См. далее.
352. Информация Аппарата Государственного Совета КНР, «Развитие и прогресс в Синцзяне», 21 сентября 2009 года, раздел VII, см. на сайте http://english.people.com.cn/90001/90776/90785/6763708.html.
353. Ibid.
354. Например, Постоянный Комитет СУАРа распространял «Законопроект об информации» в сентябре 2009 года, запрещающий использовать Интернет в целях подрыва национального единства или возбуждения этнического сепаратизма, и требовал создания информационных коммуникационных систем мониторинга технологий. См. «Синцзянские власти запрещают сепаратистские переговоры в Интернете: государственные СМИ,» агентство France Press, 27 сентября 2009 года, http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5gTLP1deIqZHXJjr5F6EqfGwFfu_Q.
355. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, «Заключительные замечания Комитета по ликвидации расовой дискриминации: КНР», документCERD/C/CHN/CO/10-13, 28 августа 2009 года, п. 17.

борьбы с терроризмом, сепаратизмом, экстремизмом и транснациональной организованной преступностью ради региональной безопасности и стабильности»[356].

Согласно заявлению, авторство которого приписывается Министру иностранных дел Кыргызстана Кадырбеку Сарбаеву, «борьба против сил «Восточного Туркестана» является «приоритетом для ШОС с момента создания организации, и мы уверены, что победим»[357].

III.3.B Обращение с уйгурами в Казахстане

Уйгуры сталкиваются с серьезными трудностями, ища убежища в Казахстане. Согласно заявлению, что Казахстан «не может вмешиваться во внутренние дела друих стран»[358], правительство Казахстана не предоставляет политического убежища или статуса беженца лицам, ищущим убежища, из Китая[359]. Офис УВКБ в Алматы подтвердил, что уйгуры остаются наиболее проблемной группой для казахских властей, и им не предоставляется статус беженца[360]. Уполномоченный по правам человека Казахстана также отметил в своем докладе: «По сравнению с беженцами из стран СНГ, в самом тяжелом положении находятся уйгуры из Китая, поскольку многие из них пребывают в Казахстане даже без временной регистрации»[361].

Уйгуры в Казахстане[362] – лица, ищущие убежища, а также трудовые мигранты и граждане Казахстана – сталкиваются с дискриминацией, включая дискриминацию на почве подозрений в «сепаратизме» и «терроризме»[363]. Как объяснил один из экспертов, с которым миссия FIDH встречалась в Казахстане, «теперь все боятся уйгуров, как в России – чеченцев. Всех волнует «сепаратистская угроза». Уйгуры давно живут здесь без всяких проблем, а теперь у них начались проблемы... Власти Казахстана боятся людей уйгурского происхождения и говорят, что они опасны для народа Казахстана»[364].

Независимый эксперт убежден, что уйгуры подвергаются преследованиям из-за политической уязвимости в Китае: «Китай постоянно обращается к властям Казахстана с требованием найти и выдать им уйгуров. Они говорят, что уйгурский терроризм действительно существует; в любой день скрывающегося уйгура могут объявить террористом»[365]. Он добавил, что ситуация усугубляется наличием ШОС, отметив, что после создания организации у беженцев появилось больше проблем. По его словам, «правительства Казахстана и Китая работают вместе, ШОС позволяет такое сотрудничество. ШОС – это идея Китая и России, потому что они боятся сепаратизма, а маленькие страны Центральной Азии берут

356. «Генеральный секретарь ШОС публикует заявление в связи с событиями в Урумчи», 10 июля 2009 года, http://www.sectsco.org/EN/Yolder.asp.

357. «Террористическая суть сепаратистов «Восточного Туркестана», новостное агентство Синцзяна, 23 июля 2009 года, http://www.chinadaily.com.cn/china/2009-07/23/content_8466072.htm.

358. Интервью миссии FIDH с Хабылсаятом Абишевым, председателем Комитета по миграции, Астана, 11 июня 2009 года.

359. По словам Дениса Дживаги из КМБПЧ, хотя эта политика нигде не прописана на бумаге, она реализуется на практике.

360. Встреча миссии FIDH с представителями УВКБ, Алматы, 15 июня 2009 года.

361. Доклад Уполномоченного по правам человека в республике Казахстан о соблюдении прав беженцев и оралманов в Республике Казахстан, 2009 г. («Уйгуры из Китая находятся в самом худшем положении, поскольку многие из них пребывают в Казахстане даже без временной регистрации», стр. 24).

362. В докладе Международной группы по правам меньшинств 2007 года общее население уйгуров в Казахстане оценивается в примерно 210000 человек. Международная группа по правам меньшинств, «Всемирный справочник по меньшинствам и малочисленным народам - Казахстан: Обзор, 2007 год, см. на сайте: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4954ce1323.html. На Всемирном Конгрессе Уйгуров 2007 года утверждалось, что в действительности число уйгуров в стране превышает 250000. Заявление Долкуна Исы, Всемирный Конгресс Уйгуров, «Положение уйгуров в странах Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане)», Встречи ОБСЕ, посвященные применению человеческого измерения, 24 сентября – 5 октября 2007 года, www.osce.org/item/26522.html.

363. См., например, Заявление Долкуна Исы на Всемирном Конгрессе Уйгуров «Положение уйгуров в странах Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане)», Встречи ОБСЕ, посвященные применению человеческого измерения, 24 сентября – 5 октября 2007 года, www.osce.org/item/26522.html; Эван Оснос, «Этнические уйгуры в Казахстане чувствуют давление «нефтяной политики», Chicago Tribune, 19 декабря 2006 года, http://www.chicagotribune.com/news/specials/chi-china-oil-sidebar-story,0,5554957.story.

364. Интервью миссии FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 года.

365. Ibid.; также см. Эван Оснос, «Этнические уйгуры в Казахстане чувствуют давление «нефтяной политики», Chicago Tribune, 19 декабря 2006 года, http://www.chicagotribune.com/news/specials/chi-china-oil-sidebar-story,0,5554957.story.

пример с больших. Каждый раз, когда проводится встреча ШОС, правительство создает дополнительные проблемы уйгурам в Казахстане»[366]. Кроме того, он отметил, что пограничный контроль на границе с Китаем намного строже, и уйгуры, пересекающие границу, регулярно подвергаются унижениям[367].

Неудивительно, что многие уйгуры из Китая в Казахстане скрываются, полагаясь на помощь местной уйгурской общины[368]. Власти Казахстана не предоставляют статус беженца уйгурам в стране, но уйгуры могут пройти процедуру определения статуса беженца в УВКБ с конечной целью переселения в третью страну. Власти Казахстана могут разрешить им временно остаться в Казахстане, если УВКБ признало их беженцами или ЛИУ и взяло под свою защиту[369]. Однако УВКБ приходилось вмешиваться в некоторых случаях, когда мандатные беженцы УВКБ подвергались риску депортации со стороны казахских властей[370]. Более того, независимый эксперт отметил, что он лично узнал про 12 уйгуров из Китая, которые скрываются от полиции на окраинах Алматы, и не смогли получить помощь УВКБ[371].

Оценки общего количества уйгурских ЛИУ в Казахстане различаются, и официальной статистики не существует, поскольку уйгуров не допускают к официальной процедуре предоставления убежища. Независимый эксперт, с которым миссия FIDH встречалась в Казахстане, считает, что их количество составляет минимум 100 и максимум 1000 человек, а КМБПЧ сообщает, что по официальным оценкам – их от 30 до 40 человек. В документе ООН 2003 года сообщалось, что статистика УВКБ по уйгурским ЛИУ «не является исчерпывающей, поскольку только примерно 30 уйгуров посмели обратиться в УВКБ, в то время как по некоторым оценкам только в Алматы проживает более 500 уйгуров при поддержке уйгурской общины в Казахстане»[372].

Уйгуры бежали из Китая в Казахстан, опасаясь наказания за свою деятельность, как, например, участие в демонстрациях, посвященных защите их прав, распространение материалов о нарушениях прав человека в СУАРе, выражение протеста и членство в политических организациях[373]. Ибрагим, уйгур, скрывающийся в Казахстане, с которым встречалась миссия FIDH, бежал в Казахстан от преследований в Китае после участия в демонстрациях в г. Гульджа в СУАРе в 1997 году[374]. Эти демонстрации, в которых по сообщениям участвовали тысячи уйгуров, начались в ответ на подавление уйгурской культуры со стороны властей, включая запрет мешрепов, традиционных уйгурских общественных собраний[375]. Десятки людей были убиты и ранены, сотни – задержаны во время насильственного разгона демонстраций китайскими службами безопасности[376].

Свидетельство Ибрагима как очевидца событий говорит о жестокости, с которой власти разгоняли демонстрации, и о долгосрочных последствиях этих репрессий для любой формы инокомыслия в СУАРе.

> «Я приехал в Казахстан в 1997 году. Я приехал, потому что был не согласен с национальной политикой Китая... В Китае меня вместе с другими людьми обвинили в том, что мы бросали камни в полицейских, так что мне пришлось бежать. Моих друзей арестовали, но я успел убежать. У моих родителей есть друзья на границе с Кыргызстаном. Я поехал в деревню и незаконно пересек границу в горах. Сначала я не собирался бежать в Казахстан. Я просто хотел переждать, пока все

366. Интервью миссии FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 г.
367. Ibid.
368. Интервью миссии FIDH с «Ибрагимом», уйгуром, скрывающимся в Казахстане, Алматы, 14 июня 2009 года; Интервью FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 г.
369. Интервью миссии FIDH с УВКБ, Алматы, 15 июня 2009 года; Интервью FIDH с «Ибрагимом», Алматы, 14 июня 2009 года.
370. Интервью миссии FIDH с УВКБ, Алматы, 15 июня 2009 года.
371. Интервью миссии FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 г.
372. ООН в Казахстане, «Беженцы в Казахстане», 18 августа 2003 года, www.un.kz/img/docs/en/556.doc.
373. Информация из дел, полученная во время интервью FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 года.
374. Интервью миссии FIDH с Ибрагимом, Алматы, 14 июня 2009 года.
375. См. доклад Международной Амнистии, «Китай: вспоминая жертвы жестокости полиции в Гульдже, в Синцзяне 5-6 февраля 1997 года», 4 февраля 2005 года, http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/005/2005/en/dom-ASA170052005en.html.
376. Ibid.

не успокоится... Я принимал участие в протестах в Гульдже, но это были мирные протесты. Я жил рядом с Гульджей, но демонстрация проходила в центре рядом с рынком. Я шел туда, чтобы купить фрукты и одежду. Я увидел группу людей и решил к ним присоединиться. Люди скандировали: «Верните наших дочерей и сыновей! Прекратите похищения! Нет наркотикам!» Я присоединился... Гульджа – очень маленький город, все друг друга знают. Полиции было бы легко выяснить, кто я. Я знал, что арестовали кого-то, кого я видел среди протестующих. Большинство моих друзей, которых арестовали, были приговорены к году тюрьмы, но я не уверен. Я смог связаться с людьми в Китае 2 года назад, но не сейчас. Если я вернусь, возможно, меня посадят в тюрьму. Если бы я так не думал, я бы вернулся. Но как бы то ни было, я незаконно пересек границу»[377].

Жизнь Ибрагима в Казахстане тяжела, он боится, что ему могут предъявить сфабрикованное обвинение в терроризме и возвратить в Китай[378]. Защита, которую может предоставить УВКБ, ограничена, и Ибрагим выражал беспокойство, что находиться рядом с офисом УВКБ небезопасно, поскольку ходят слухи, что китайские агенты наблюдают за зданием, чтобы отслеживать и похищать лиц, ищущих убежища[379]. Как он сообщил миссии FIDH:

«Казахстанская полиция ловила меня много раз. Раньше я работал на рынке, а теперь я работаю дворником, обычные полицейские и миграционная полиция ловят меня, и мне приходится платить взятки, чтобы меня отпустили. У меня есть статус ЛИУ. У меня нет статуса беженца. У меня письмо от УВКБ (удостоверение ЛИУ) на один год, а потом я должен снова пойти в УВКБ, чтобы продлить удостоверение. Они могут отозвать его в любой момент. До 2009 года я два года прожил без статуса. Но в этом году я снова получил статус ЛИУ... я прожил без статуса 6 лет, но поскольку я говорю по-русски, я не вызываю подозрений. Никто не знает, что я из Китая. Если бы они знали, что я из Китая, меня бы уволили с работы. Когда меня останавливает полиция, я всегда им говорю, что забыл документы дома, что я из деревни. Иногда меня отпускают без взяток, а иногда требуют от 5000 до 6000 тенге»[380].

В соответствии со своими обязательствами в рамках ШОС и двусторонних соглашений Казахстан экстрадировал уйгуров, находящихся в республике, в Китай. Точное число таких экстрадиций неизвестно. Заместитель председателя КНБ Владимир Божко заявил в 2004 году, что с 1998 по 2004 год Казахстан экстрадировал 14 уйгуров в Китай и Кыргызстан за предполагаемое участие в Организации Освобождения Восточного Туркестана, которую власти расценивают как уйгурскую сепаратистскую организацию[381]. В 2004 году Международная Амнистия сообщала, что общее количество уйгуров, возвращенных в Китай за последние годы, может достигать 20 человек[382]. В 2006 году Международная Амнистия сообщила, что трое уйгуров были возвращены в Китай[383]. Независимый эксперт, с которым разговаривала миссия, отметил, что с 1998 года по настоящий момент, насколько ему известно, 9 уйгуров были возвращены в Китай, по крайней мере трое из них были казнены, местонахождение остальных неизвестно[384]. Экстрадиция этих лиц в Китай, где им угрожает предъявление политически мотивированных уголовных обвинений, пытки и смертная казнь, очевидно нарушает обязательства Казахстана по Международному Пакту о гражданских и политических правах и Конвенции против пыток.

377. Интервью миссии FIDH с Ибрагимом, Алматы, 14 июня 2009 года.
378. Ibid.
379. Ibid.
380. Ibid.
381. Организация непредставленных народов и наций, «Казахстан экстрадирует уйгуров в Китай», 16 ноября 2004 года, http://www.unpo.org/content/view/1467/236/.
382. Международная Амнистия, «Китайская Народная Республика»: уйгуры бегут от преследования, в то время как Китай начинает «войну с терроризмом», (2004) http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/021/2004/en/4ada86b9-d5cd-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa170212004en.html.
383. Казахстан – доклад Международной Амнистии 2007 года, http://www.amnesty.org/en/region/kazakstan/report-2007.
384. Интервью FIDH с независимым экспертом, Алматы, 14 июня 2009 года.

III.3.C Обращение с уйгурами в Кыргызстане

Уйгурские ЛИУ в Кыргызстане сталкиваются с той же враждебностью, которая преобладает в отношении к ним в Казахстане. Интервью миссии FIDH с Чолпон Джакуповой, директором Правовой клиники «Адилет», специализирующейся на помощи беженцам, и с Турсуном Исламом, председателем уйгурской правозащитной организации «Демократия», потвердили, что уйгуры из Китая и здесь становятся «виртуальными беженцами» - все знают, что они существуют в Кыргызстане, но их официально не регистрируют – чтобы избежать ухудшения двусторонних отношений с Китаем[385].

Тот факт, что «антитеррористические» меры имеют приоритетное значение для Кыргызстана, оказывает постоянное влияние на уйгуров, проживающих в Республике – свыше 50000 человек[386]. Как объяснила миссии Айгуль Рыскулова из Государственного Комитета по миграции и занятости: «Мы создали барьер, ограждающий нас от терроризма и экстремизма... За границей думают, что Кыргызстан – это страна, через которую свободно просачивается терроризм. Это должно прекратиться. Мы хотим создать фильтр».[387] По словам Турсуна Ислама, пограничный контроль действительно усилился: «Пересечь границу между Китаем и Кыргызстаном очень трудно. Когда уйгуры выезжают из Китая, пограничники на китайской границе плохо обращаются с ними. Уйгуров на границе задерживают на несколько часов. Пытают, унижают. Некоторых даже спрашивают про меня. Требуют сотрудничать с полицией»[388].

Гражданское общество в Кыргызстане также чувствует все больше давления со стороны властей, и «уйгуры боятся пытаться защищать свои права»[389]. В особенности после беспорядков в июле 2009 года в Синцзяне Китай начал настойчиво утверждать, что движениями по защите прав уйгуров руководят сепаратисты и террористы и что их необходимо обуздать – и не только в Китае, но и при помощи всего международного сообщества[390]. Действительно, после протестов в Кыргызстане по поводу беспорядков в Синцзяне, двое организаторов уйгурского протеста были задержаны полицией[391]. Подобные действия, в сочетании с членством Кыргызстана в ШОС[392], не предвещают ничего хоро-

---

385. Интервью FIDH с Чолпон Джакуповой, директором Правовой клиники «Адилет», Бишкек, 18 июня 2009 г.; интервью FIDH с Турсуном Исламом, председателем уйгурской правозащитной организации «Демократия», Бишкек, 20 июня 2009 г.

386. См. Эрика Марат: «Уйгурская диаспора сталкивается с давлением кыргызских властей», Eurasia Daily Monitor, 6 том, 156 выпуск, 13 августа 2009 года, available at http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=35406&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=6eaef36968; Заявление Долкуна Исы на Всемирном Конгрессе Уйгуров «Положение уйгуров в странах Центральной Азии (Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане)», Встречи ОБСЕ, посвященные применению человеческого измерения, 24 сентября – 5 октября 2007 года, www.osce.org/item/26522.html.

387. Интервью с миссией FIDH, Бишкек, 19 июня 2009 г.

388. Интервью миссии FIDH с Турсуном Исламом, Бишкек, 20 июня 2009 года; см. также доклад Международной Амнистии, «Китайская Народная Республика»: уйгуры бегут от преследования, пока Китай начинает «войну с терроризмом». Стр. 28 (2004 г.), http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/021/2004/en/4ada86b9-d5cd-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa170212004en.html.

389. Интервью миссии FIDH с Турсуном Исламом, Бишкек, 20 июня 2009 г. «Даже я нахожусь под давлением. Мне два раза угрожали по телефону, сказали, что если я не прекращу свою деятельность, меня уничтожат. И не только меня; другим НПО тоже трудно работать. Мы живем в стране с «демократией под угрозой»... Недавно, когда я пошел на демонстрацию перед китайским посольством по поводу обращения с детьми Ребии Кадир, мне позвонили из генеральной прокуратуры и сказали прийти. Я попросил прислать мне официальную повестку, что они и сделали. Они хотели открыть против меня уголовное дело. Поскольку я адвокат и разбираюсь в процедуре, я предъявил разрешение на проведение демонстрации, и они меня отпустили. Но они все еще хотят меня наказать... В июле 2007 года мы проводили мирный митинг перед американским посольством по поводу американской авиабазы «Манас», призывая их оставаться в Кыргызстане. Бзаа имеет огромное военное, политическое значение в Кыргызстане [как противовес присутствию России и других сил]. Мы встретились с американцами, но через полчаса пришла милиция и стала нас избивать. Они сильно избили моего сына. Тогда я действительно почувствовал, что никакой демократии у нас нет».

390. См., e.g., «Китай протестует против уйгурского тура», BBC, 29 июля 2009 года, http://news.bbc.co.uk/2/hi/8173730.stm (отмечая протест, выраженный Китаем правительствам Японии и Австралии за их связи с уйгурской активисткой Ребией Кадир).

391. «Уйгурские лидеры задержаны в Кыргызстане после акций протеста», Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 10 августа 2009 года, см. на сайте: http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a82b73b2f.html.

392. Интервью миссии FIDH с Турсуном Исламом, Бишкек, 20 июня 2009 г. («После создания ШОС давление на страны Центральной Азии усилилось. Что Китай говорит, то остальные и делают»).

шего в отношениии уйгуров, как граждан страны, так и трудовых мигрантов или ЛИУ в Кыргызстане.

Из-за враждебного отношения властей к уйгурским ЛИУ их присутствие в республике просто замалчивается. По слова Турсуна Ислама, «Те уйгуры, которые приезжают по политическим мотивам, приезжают тайно, скрываются, и в случае ареста им приходится платить большие взятки». Одна из приемлемых для них возможностей – это ходатайствовать в УВКБ ООН, которое не дает информации о делах уйгурских ЛИУ, о статусе мандатного беженца и переселении[393]. В результате, цифры, имеющие отношение к передвижению уйгурских ЛИУ в стране, неточны. Турсуну Исламу известно примерно о 20-30 уйгурах, бежавших в Кыргызстан от китайского преследования, а также о 12 ЛИУ, которые были переселены в третью страну в 2004-2005 гг.[394] В отношении лиц, возвращенных в Китай, он отметил, что в 2002 и 2004 году Кыргызстан экстрадировал в общей сложности четверых уйгуров, и в настоящий момент их судьба неизвестна[395]. В докладе Международной Амнистии за 2004 год сообщалось, что за последние годы общее число уйгуров, возвращенных в Китай из Кыргызстана, составляет примерно 50[396]. Экстрадиция этих лиц в Китай, где они подвергаются риску политизированного предъявления им уголовных обвинений, пыток, смертной казни, очевидно нарушает обязательства Кыргызстана по Международному Пакту о гражданских и политических правах и Конвенции против пыток.

393. вью миссии FIDH с Турсуном Исламом, Бишкек, 20 июня 2009 г.
394. Ibid.
395. Ibid.
396. Международная Амнистия, «Китайская Народная Республика»: уйгуры бегут от преследования, пока Китай начинает «войну с терроризмом» (2004 г.) http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA17/021/2004/en/4ada86b9-d5cd-11dd-bb24-1fb85fe8fa05/asa170212004en.html.

IV. Заключение и рекомендации

Заключение

Эксплуатация трудовых мигрантов

Казахстан, обладающий обширными экономическими ресурсами благодаря запасам газа и нефти, стал одной из основных стран по приему трудовых мигрантов в регионе, большинство из которых приезжает из Узбекистана, Кыргызстана, Китая и Таджикистана. Кыргызстан же в основном остается страной происхождения трудящихся-мигрантов.

Существующая миграционная политика Казахстана значительно ограничивает возможность законного устройства на работу, таким образом увеличивая незащищенность мигрантов. Власти ссылаются на мировой экономический кризис, чтобы оправдать сокращение квот иностранной рабочей силы почти вдвое; в то же время существует четкая политика предпочтения местной рабочей силы иностранной. Система квот, согласно которой разрешения на работу выдаются работодателям, а не самим мигрантам, ставит мигрантов в зависимость от работодателя, лишая их возможности легализировать свой статус в стране, а также найти другую работу, в случае нарушения их прав. Несмотря на то, что между странами существует безвизовый режим, мигранты обязаны зарегистрироваться в миграционной службе для легального нахождения в стране, а постоянная регистрация является условием для получения социального обеспечения.

Законодательная база настолько сложна, что практически лишает мигрантов возможности легально работать. Количество нелегальных трудовых мигрантов в Казахстане обычно оценивается между 500 000 и одним миллионом, однако официальная квота на 2009 год разрешала трудоустройство только 65 000 иностранных работников.

Миссия FIDH задокументировала многочисленные случаи нарушений прав трудовых мигрантов в Казахстане, особенно тех, которые задействованы в сельском хозяйстве и строительном секторе. Мигранты без регистрации и трудовых договоров особенно уязвимы к эксплуатации: долгий рабочий день, отсутствие выходных дней, конфискация паспортов, невыплата зарплат и продажа мигрантов одним работодателем другому. Коррупция правоохранительных органов, среди сотрудников таможни и пограничной службы создает для мигрантов постоянный риск вымогательства и депортации, как в Казахстане, так и в Кыргызстане. В основном эти нарушения остаются безнаказанными.

Несмотря на то, что правительство Кыргызстана предприняло некоторые шаги для усиления защиты своих граждан заграницей, очевидно, что меры, предпринятые в сфере контроля над неформальными вербовщиками (посредниками) и борьбы с принужденным трудом, остаются неудовлетворительными.

Основные нарушения прав беженцев

FIDH кране озабочена ситуацией с беженцами и лицами, ищущих убежища в обеих странах. Власти Казахстана и Кыргызстана отказывают в статусе беженцев узбекам, уйгурам и чеченцам. Они объясняют свой отказ нежеланием вмешиваться во внутренние дела соседних стран и риском экономических санкций против их стран в случае принятия беженцев.

Узбеки, уйгуры и чеченцы имеют возможность подать заявление на статус беженца через Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН). Однако, этот

статус не дает им право на защиту, социальные льготы и обеспечение или возможность работать в Казахстане или Кыргызстане. Кроме того, было задокументировано несколько случаев насильственного возвращения беженцев и лиц, ищущих убежища, в Узбекистан, Китай и Россию в нарушение принципа отказа от принудительной репатриации, согласно которому запрещается высылать людей в страны, где им грозят пытки или смерть. FIDH серьезно озабочена тем, что такие решения могут и в дальнейшем применяться по отношению к беженцам.

Обосновывая экстрадиции, власти в обеих странах настаивают на своих обязательствах в рамках региональных соглашений о сотрудничестве в борьбе с терроризмом или о сотрудничестве в области правосудия (Минская конвенция о правовой помощи 1993 г. и соглашения Шанхайской организации сотрудничества). Согласно ряду источников, спецслужбы из стран происхождения беженцев действуют на территории Казахстана и Кыргызстана, часто с согласия гласного или негласного властей, с целью выявления и выслеживания беженцев. Беженцы, спасающиеся от преследования, очень уязвимы и зависят от «доброй воли» властей не депортировать или не экстрадировать их. Многим из них обречены постоянно жить в страхе, что однажды они могут быть отправлены назад, где их ждут пытки, а иногда и смертная казнь.

Рекомендации

На основе вышеизложенного анализа ситуации трудовых мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев в Казахстане и Кыргызстане, FIDH подготовила следующие рекомендации:

По вопросу трудовых мигрантов

FIDH призывает власти **Казахстана**:

- Пересмотреть порядок выдачи разрешений на работу и обеспечить выдачу разрешений на работу на руки самим мигрантам;
- Пересмотреть систему квот, сделав ее более гибкой, что позволило бы мигрантам получать разрешение на работу на более длительные сроки (от трех до пяти лет) с последующей возможностью оформления на постоянное место жительство; выдавать краткосрочные разрешения на работу до одного месяца на основе подачи заявления, без необходимости получения предварительного согласия; и облегчить список документов, необходимых для получения разрешения на работу;
- Усилить законодательство, обязывающее работодателя заключать трудовой договор с трудовыми мигрантами и обеспечить их соблюдение;
- Обеспечить соответствие инструкций, применяемых правоохранительными органами и местными властями с положениями национального законодательства и международных конвенций, ратифицированных Казахстаном;
- Создать подготовительные программы по правам трудовых мигрантов для сотрудников правоохранительных органов и местных администраций;
- Обеспечить трудовым мигрантам возможность подачи аппеляционной жалобы в случае риска депортации, а также полное соответствие условий задержания и депортации трудовых мигрантов обязательствам Казахстана в сфере прав человека;
- Гарантировать равную оплату труда трудовым мигрантам и гражданам Казахстана;
- Обеспечить доступ мигрантов и их семей к здравоохранению и образованию;
- Обеспечить трудовыми мигрантами доступ к социальным пособиям и пенсиям;
- Принять меры по разъяснению трудовым мигрантам их прав (через средства массовой информации и т.д.) и создать центры правовой помощи мигрантам;
- Способствовать трудовым мигрантам в защите своих прав путем создания и участия в профсоюзах и других ассоциациях, внеся поправки в соотвествующие положения Закона No. 3-I «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 г.;
- Уделить особое внимание ситуации и потребностям женщин среди трудовых мигрантов и детям мигрантов, как наиболее уязвимых групп;

• Увеличить прозрачность процесса работы над новым миграционным законодательством и провести конструктивную консультацию с гражданским обществом по вопросам миграции;

• Ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей;

• Ратифицировать Конвенцию Международной Организации Труда (МОТ) 1949 года о трудящихся-мигрантах (№ 97) и Конвенцию МОТ 1975 года о трудящихся-мигрантах (№ 143) (дополнительные положения);

FIDH призывает власти **Кыргызстана**:

• Обеспечить эффективное расследование и привлечение к отвественности работодателей и посредников, нарушающих права трудовых мигрантов, и в частности, усилить меры по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми;

• Облегчить доступ мигрантов к консульской помощи, в том числе путем увеличения числа дипломатических представительств;

• Создать реальный стимул поиска работы для трудовых мигрантов через агентства по трудоустройству, эффективно контролируемых государством;

• Распространять информацию среди отбывающих мигрантов с разъяснением их прав и существующего миграционного законодательства в принимающих странах (обучающие программы, языковые курсы и листовки);

• Создать систему государственного кредитования, чтобы помочь мигрантам финансировать свои поездки и избежать их зависимости от посредников;

• Ратифицировать Конвенцию МОТ 1975 года о трудящихся-мигрантах (№ 143) (дополнительные положения);

• Предоставить доклад Комитету ООН по защите прав трудящихся–мигрантов согласно Статье 73 Конвенции (доклад должен быть представлен к 1 января 2005 г.);

• Направить постоянные приглашения всем спецдокладчикам ООН, с тем, чтобы они смогли посетить Кыргызстан в любое время.

FIDH призывает власти **Казахстана и Кыргызстана**:

• Усилить меры по борьбе с коррупцией на всех уровнях судебной системы, правоохранительных органов, таможенной и пограничной служб;

• Расширить сотрудничество по борьбе с принудительным трудом и торговлей людьми.

• Принять меры по контролю за деятельностью агентств по трудоустройству и создать эффективный подкотрольный механизм трудоустройства для трудовых мигрантов;

• Наладить сотрудничество на всех уровнях (миграционные службы, управлениия Уполномоченного по правам человека, депутаты Парламента) для улучшения правовой защиты трудовых мигрантов и решения административных вопросов;

• Отменить систему прописки для полного соблюдения Статьи 12 о праве на свободное передвижение и свободу выбора местожительства Международного пакта о гражданских и политических правах;

• Признавать верховенство международного права над региональными соглашениями;

• Включить данные о ситуации женщин трудящихся–мигрантов в доклад для Комитета ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин;

• Включить данные о ситуации трудовых мигрантов в доклады для Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам и для Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации;

• Включить информацию о ситуации трудовых мигрантов и принятых мерах для защиты их прав в доклады для Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека;

• Уважать и способствовать соблюдению обязательств по правам человека в рамках регионального сотрудничества;

• Подписать и ратифицировать Факультативный протокол к Международному пакту об экономических , социальных и культурных правах.

FIDH призывает Комитет экспертов по применению Конвенций и Рекомендаций **Международной организации труда**:

• Настоятельно рекомендовать властям Кыргызстана ратифицировать Конвенцию МОТ No. 143, а властям Казахстана ратифицировать Конвенции МОТ No. 97 и 143;

• Провести мониторинг и опубликовать наблюдения о ситуации в Казахстане с ограничением свободы собраний трудовых мигрантов согласно Конвенциям No. 87 и No. 98 и о ситуации с принуждением нелегальных трудовых мигрантов к труду согласно Конвенциям No. 29 и No. 105.

По вопросу беженцев

FIDH призывает власти **Казахстана и Кыргызстана**:

• Обеспечить полное соблюдение принципа отказа от принудительной репатриации и запрета на использывание пыток согласно международному праву, международному праву беженцев и Конвенции ООН против пыток 1984 года, путем отказа от депортации или экстрадиции людей в страны, где к ним могут быть применены пытки или другое жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, а также смертная казнь;

• Обеспечить доступный и равноправный процесс подачи заявления для лиц, ищущих убежища, и их эффективную защиту, включая лиц из Узбекистана, Китая и России;

• Обеспечить доступ беженцев и лиц, ищущих убежище, к переводчикам и бесплатной правовой помощи;

• Обеспечить полную независимость государственных органов, задействованных в предоставлении убежища;

• Гарантировать конфидециальность информации полученной от беженцев и лиц, ищущих убежище;

• Обеспечить право беженцев, в том числе мандатных беженцев ООН, на достаточный жизненный уровень, включая доступ к услугам здравоохранения и приемлемому жилью, а также право на трудоустройство, согласно Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 года;

• Воздерживаться от любых актов угроз, насилия, притеснения или запугивания по отношению к ищущим убежище;

• Признавать верховенство международного права над региональными соглашениями;

• Следить, чтобы лица, в чьи полномочия входит исполнение законодательства о беженцах и лиц, ищущих убежища, имели надлежащую подготовку и все необходимые данные из независимых источников для принятия решений;

• Включить данные о ситуации беженцев и лиц, ищущих убежище, в доклады для Универсального периодического обзора Совета ООН по правам человека.

FIDH призывает власти **Казахстана**:

• Обеспечить полное соответствие положений будущего законодательства о беженцах международному праву, в частности:

• Обеспечить рассмотрение заявлений от лиц, ищущих убежище, независимым органом;

• Отменить положения законодательства, требующих обновление статуса беженца ежегодно;

• Удалить из законодательства положение об отказе в статусе беженца членам религиозных организаций, запрещенных в стране происхождения;

• Обеспечить строгое соблюдение принципа отказа от принудительной репатриации;

• Предоставить возможность лицам, ищущим убежище, оставаться в Казахстане, ожидая решения относительно их статуса;

• Отменить различие между понятиями «политическое убежище» и «беженец», как противоречащее международному праву;

• Признать документ о присвоении статуса беженца УВКБ ООН официальным документом и обеспечить предоставляемые им права.

FIDH призывает власти **Кыргызстана**:

• Отменить положение, требующее, чтобы все лица, ищущие убежища в Кыргызстане, въехали в страну легально;

• Разработать законодательство, регулирующее высылку, репатриацию и экстрадицию в соответствии с принципом отказа от принудительной репатриации и Статьей 3 Конвенции против пыток.

FIDH призывает **УВКБ ООН**:

• Активно сотрудничать с властями Казахстана в разработке нового законодательства о статусе беженцев и обеспечить его полное соответствие международным стандартам и конвенциям, ратифицированым Казахстаном.

Общие вопросы

FIDH призывает **Специального докладчика ООН по правам мигрантов**:

• Посетить Казахстан и запросить приглашение для визита у властей Кыргызстана.

FIDH призывает **Европейский Союз**:

• Установить четкие критерии и временные рамки для выполнения конкретных обязательств в рамках двухсторонних диалогов по вопросам прав человека;

• Достигнуть согласия по выводам и обязательствам, выполнение которых будет прослежено, и проводить регулярную оценку результатов двухсторонних диалогов;

• Систематически включать вопросы о правах мигрантов, лиц, ищущих убежище, и беженцев, в двухсторонние диалоги;

• Не изолировать вопрос прав мигрантов в рамках двухсторонних диалогов и обеспечить обсуждение и поддержку этих вопросов на всех уровнях переговоров и принятия решений (в вопросах торговли, в рамках различных органов ООН и т.д.);

• Когда необходимо, производить демарши, предусмотренные в Руководящих принципах ЕС по вопросу о пытках, смертной казни, и насилия и дискриминации в отношении женщин;

• Призывать страны к большей прозрачности и подотчетности в процессе обмена информацией и сотрудничества правоохранительных органов в рамках региональных соглашений, в частности в борьбе с терроризмом;

• Обеспечить соблюдение прав человека и прав беженцев, гарантированных международным правом, в миграционной политике ЕС, на которую часто ссылаются власти Казахстана и Кыргызстана.

FIDH призывает **государства–члены Европейского Союза**:

• Ускорить процедуру переселения мандатных беженцев ООН для уменьшения риска нарушений их прав;

• Ратифицировать Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.

FIDH призывает Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) **Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)**:

• Провести тщательный мониторинг ситуации трудовых мигрантов и беженцев в Казахстане и Кыргызстане в рамках своего мандата по наблюдению за правами человека.

FIDH призывает **Парламентскую Ассамблею ОБСЕ**:

• Наблюдать за принятием мер по проблемам, описанным в данном докладе, и призвать правительства Казахстана и Кыргызстана к осуществлению законодательных и других инициатив для выполнения рекомендаций FIDH.

Приложение I

Список лиц, с которыми встречалась миссия

Казахстан

Должностные лица

- Вячеслав Калюжный, глава национального Центра по правам человека, Аппарат Уполномоченного по правам человека;
- Хабылсаят Абишев, председатель, Комитет по миграции;
- Ассель Нуссупова, вице-министр, и Аманджур Нурсейтов, директор департамента по вопросам занятости и миграции, Министерство труда.

Международные организации

- Павел Шалус, координатор программ, МОМ;
- Цезарь Дубон, глава, Дамеля Айткожина, помощник сотрудника по вопросам защиты. Нарашима Рао, главный региональный советник по правовым вопросам УВКБ ООН.

НПО

- Евгений Жовтис, директор, Денис Дживага, координатор совместного проекта с УВКБ ООН, адвокат, Казахстанское бюро по правам человека и соблюдению законности, главный офис, Алматы;
- Анара Ибраева, руководитель отделения, Казахстанское бюро по правам человека и соблюдению законности, отделение в Астане;
- Николай Тарака, адвокат, Казахстанское бюро по правам человека и соблюдению законности, отделение в Шымкенте, Татьяна Кисилева, руководитель отделения;
- Адиль Сейтказиев, НПО «Адилет», Шымкент;
- Хадича Абышева, директор, Правовой центр женских инициатив «Сана Сезим», Шымкент;
- Независимый эксперт по правам меньшинств, Алматы;

Трудовые мигранты, беженцы и ЛИУ

Кыргызстан

Должностные лица

- Турсунбек Акун, представитель миграционной службы Уполномоченного по правам человека, представитель Международного Комитета в аппарате Уполномоченного по правам человека Уполномоченный;
- Министерство внутренних дел, глава Управления паспортно-визового контроля;
- Айгуль Рыскулова, председатель, Государственный Комитет по миграции и занятости;
- Сумар Насиза, Заместитель Генерального Прокурора;
- Кубанычбек Исабеков, Вице-спикер парламента.

Международные организации

- Ганс Фридрих Шоддер, представитель УВКБ.

НПО

- Толекан Исмаилова, директор, Правозащитный центр «Граждане против коррупции»;
- Чолпон Джакупова, директор, Правовая клиника «Адилет»;
- Рамазан Дырылдаев, председатель, Кыргызский Комитет по Правам Человека;
- Турсун Ислам, председатель, Правозащитная организация «Демократия»;
- Дмитрий Кабак, президент, НПО «Общественный Фонд «Открытая позиция».

Приложение II

Таблица ратификаций

	Казахстан	Кыргызстан
Конвенция, имеющая отношение к статусу беженцев 1951 года	15 января 1999 года	8 октября 1996 года
Международный Пакт о гражданских и политических правах 1966 года	24 января 2006	7 октября 1994
Международный Пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года	24 января 2006	7 октября 1994
Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1966 года	26 августа 1998 года	5 сентября 1997 года
Протокол, имеющий отношение к статусу беженцев 1967 года	15 января 1999 года	8 октября 1996
Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации женщин 1979 года	26 августа 1998 года	10 февраля 1997 года
Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года	26 августа 1998 года	5 сентября 1997 года
Конвенция о правах ребенка 1989 года	Не ратифицирована	29 сентября 2003 года
Международная Конвенция для защиты всех лиц от насильственных исчезновений 2006 года	27 февраля 2009 года	Не ратифицирована
Римский статут Международного Уголовного Суда 1998 года	Не ратифицирован	Не ратифицирован
Конвенция МОТ № 97 о трудовой миграции 1949 года	Не ратифицирована	10 сентября 2008 года
Конвенция МОТ № 143 о трудящихся-мигрантах (дополнительные положения) 1975 года	Не ратифицирована	Не ратифицирована
Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах 1966 года	30 июня 2009 года	7 октября 1994 года
Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 2002 года	22 октября 2008 года	29 декабря 2008 года
Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм диксриминации женщин 1999 года	24 августа 2001 года	22 июля 2002 года
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах 2000 года	10 апреля 2003 года	Не ратифицирован
Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии 2000 года	Не ратифицирован	12 февраля 2003 года
Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни 1989 года	Не ратифицирован	Не ратифицирован

FIDH объединение 164 организаций на пяти континентах

Не закрывайте глаза

Установление фактов

Расследования и наблюдение за судебными процессами

Более 50 лет FIDH работает над усовершенствованием методов независимого и беспристрастного установления фактов и иерархии ответственности. Все эксперты, входящие в состав исследовательских миссий, работают безвозмездно. За последние 25 лет FIDH провела более 1500 расследований, судебно-наблюдательных и образовательных миссий в более чем ста странах.
Результаты этих поездок служат базой для кампаний FIDH по мобилизации общественности и межправительственных организаций.

Поддержка гражданского общества

Программы по повышению квалификации и обмену опытом

В тесном сотрудничестве с организациями-членами FIDH в странах, где они работают, FIDH организует семинары, круглые столы и т.д. Эти программы способствуют усилению влияния правозащитников в их странах и стремятся повысить уровень доверия к их деятельности со стороны представителей власти.

Мобилизация мирового сообщества

Постоянная работа по информированию межправительственных организаций

FIDH сопровождает и поддерживает партнерские и входящие в нее организации в их работе с межправительственными институтами. FIDH систематически информирует межгосударственные организации об отмеченных правонарушениях и в случаях необходимости обращается с просьбой о немедленном реагировании. FIDH также участвует в выработке международных юридических инструментов.

Свидетельствование и обличение

Мобилизация общественности и прессы

FIDH работает над мобилизацией общественности и прессы. Пресс-релизы и пресс-конференции, открытые письма правительствам, отчеты по исследовательским миссиям, срочные обращения, веб-сайт, блог, петиции, медиа-кампании... FIDH использует все доступные ей способы, чтобы оповещать о нарушениях прав человека и предотвращать их, пока это еще возможно.

FIDH - Международная Федерация за права человека
17, passage de la Main d'Or - 75011 Paris - France (Франция)
CCP Paris : 76 76 Z
Тел: +33 (0) 1 43 55 25 18 / Факс: +33 (0) 1 43 55 18 80
www.fidh.org

Директор публикации: Суэр Белхассен
Главный редактор: Антуан Бернар
Авторы: Амандин Регамэ, Сара МакКьюн и Кэтрин Бут
Координатор: Александра Кулаева
Верстка: Себастьян Ваак

Типография FIDH – Сдано в печать в июне 2010 г. – Электронный документ представлен в соответствии с законом от 6 января 1978 г. (Декларация №330 675)
Imprimerie de la FIDH - Dépôt légal juin 2010 - Fichier informatique conforme à la loi du 6 janvier 1978 (Déclaration N°330 675)

FIDH объединение 164 организаций на пяти континентах

Не закрывайте глаза

- Цель работы FIDH - защищать жертвы нарушений прав человека, предупреждать эти нарушения и преследовать тех, кто их совершает.

- Универсальное предназначение
  FIDH работает для того, чтобы соблюдались все права, отмеченные во Всеобщей декларации прав человека, – гражданские, политические, а также экономические, социальные и культурные.

- Всемирное движение
  Созданная в 1922 году, FIDH сегодня включает в себя 164 национальных организаций в более чем ста странах мира. Она координирует и поддерживает их деятельность, а также выступает их посредником на международном уровне.

- Обязательство независимости
  FIDH, как и входящие в нее организации, не принадлежит к какой-либо партии или религиозному направлению и не зависит от каких-либо представителей власти.

fidh
Международная Федерация за права человека

Информацию о входящих в FIDH 164 организациях вы можете найти на сайте **www.fidh.org**