

СОДЕРЖАНИЕ ПОД СТРАЖЕЙ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, НЕЗАКОННО НАХОДЯЩИХСЯ НА ТЕРРИТОРИИ ИЗРАИЛЯ, В ЦЕЛЯХ ИХ ДЕПОРТАЦИИ¹

Аннотация. В статье рассматриваются правовые аспекты содержания под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, в целях их депортации из страны. Особый акцент делается на законодательную базу, которая регламентирует содержание под стражей нелегалов и изменения, которые произошли в данной области с 90-х гг. прошлого столетия и по сегодняшний день. Проводится взаимосвязь между депортацией лиц, которые нарушили визовый режим, и их содержанием под стражей непосредственно до момента депортации. Объясняются функции инспектора пограничной службы. Подробно рассматриваются обязанности и полномочия суда по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле. Также приводятся примеры из судебной практики, в которых суд счел возможным освободить людей из-под стражи под залог. Автором статьи делается вывод о том, что освобождение судом лиц в целях их самостоятельного выезда из страны является исключением из правил. Предлагается внести ряд предложений для совершенствования механизмов защиты прав лиц, содержащихся в Израиле под стражей, в целях их депортации, так как, по мнению автора, права таких лиц недостаточно защищены в законодательстве Израиля. Основные предложения заключаются в следующем. Во-первых, ограничить максимальное время содержания под стражей до 12 месяцев. Во-вторых, закрепить на законодательном уровне предоставление бесплатной юридической помощи лицам, содержащимся под стражей. И последнее, добавить альтернативные меры содержанию под стражей, например, домашний арест под наблюдением особых средств, таких как электронные браслеты.

Ключевые слова: Израиль, незаконная миграция, экономические мигранты, содержание под стражей, депортация, суд, освобождение под залог, судебный контроль, права задержанных, самостоятельный выезд.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.124.3.167-175

В современном мире миграционные процессы имеют тенденцию к постоянному увеличению, и их влияние на экономическую, политическую, правовую и общественную сферу жизни во многих государствах становится все более значимым. Израиль не

¹ Часть ссылок в статье и в библиографическом списке написаны на языке оригинала — иврите. Вследствие того, что на иврите текст пишется справа налево, соответственно, текст на иврите в библиографическом списке и в ссылках в самой статье написан справа налево.

© Дорфман М. М., 2017

* Дорфман Марат Михайлович, доктор права (Ph.D. in law), судья израильского суда по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле
aratd@hotmail.com
3224208, Israel, Haifa, street Nativ Hen, 11/10

является в этом исключением. Впервые с проблемой иностранных граждан, незаконно находящихся в стране, так называемых нелегалов, государство Израиль столкнулось в середине 90-х гг. прошлого века.

В качестве исторической справки отметим, что на протяжении 70-х и 80-х гг. прошлого столетия в Израиле было занято большое количество палестинских рабочих. Так, например, на протяжении 80-х гг. в строительстве, сельском хозяйстве и в сфере услуг трудились 100 000 палестинских рабочих, которые составляли 6—7 % всей рабочей силы в Израиле. Рекордное же количество палестинских рабочих было зафиксировано в 1992 г. и равнялось 116 000 человек. Однако с началом первой палестинской интифады в 1987 г. количество разрешений на работу, выдаваемых Израилем палестинским рабочим, постепенно начало уменьшаться, и наступил процесс ввоза в Израиль иностранных рабочих из других стран. В 1991 г. тогдашний министр строительства Израиля Ариель Шарон впервые выдал 3 000 разрешений на ввоз иностранных рабочих в сфере строительства². Массивный же приток иностранных рабочих в Израиль начался в 1993 г. После подписания между Израилем и Организацией освобождения Палестины (ООП) соглашений в Осло в 1993 г. израильское правительство начало вести официальную политику разделения между Израилем и палестинцами, и доля палестинских рабочих в Израиле стала стремительно уменьшаться³. Вместе с этим стало расти количество иностранных рабочих. До 1996 г. количество выдаваемых разрешений на ввоз иностранных рабочих увеличилось до 100 000.

При этом определенная часть трудовых мигрантов, въехавшая в Израиль на заработки, предпочитает оставаться в стране и по истечении срока рабочей визы. Так, по данным Управления по делам населения и миграции

Израиля, на конец марта 2016 г. в Израиле находились 14 532 нелегальных трудовых мигранта, въехавших в страну на законных основаниях по рабочей визе и оставшихся в Израиле по истечении срока рабочей визы⁴. Следует отметить, что трудовые мигранты — это не самая значительная группа лиц, нелегально находящихся в Израиле.

Самой же большой группой иностранных граждан, незаконно находящихся в Израиле, являются туристы, т.е. лица, которые въехали по туристической визе и оставшиеся в стране по истечении срока визы. Как правило, основная цель таких нелегалов — остаться в Израиле на заработки. По сути, речь идет об экономических мигрантах. По статистическим данным Управления по делам населения и миграции Израиля, на 31 декабря 2014 г. в Израиле находились 91 000 туристов, незаконно находящихся на территории страны; 54 400 из них (59,8 % от общего количества) — это граждане стран, входивших в состав бывшего СССР.

Есть еще одна группа лиц, нелегально находящихся в Израиле, — это иностранные граждане, попросившие на определенном этапе своего незаконного нахождения в Израиле предоставить им статус беженца. Согласно инструкции Управления по делам населения и миграции в отношении лиц, ищущих политического убежища в Израиле⁵, если просьба о получении статуса политического беженца не отклонена на начальном этапе, то до окончания рассмотрения просьбы таким лицам выдаются временные визы и депортированы они быть не могут, вследствие чего в большинстве случаев такие лица под стражей не содержатся до получения ими официального ответа властей. В связи с этим данная категория лиц в настоящей статье рассматриваться не будет⁶.

Возвращаясь к главной теме статьи, отметим, что содержание под стражей иностран-

² Bartram D. Foreign Workers in Israel : History and Theory // International Migration Rev. 1998. № 32. P. 305—308.

³ "לארשיב סירז מידבוע" ומכיר הקברו פמק הנאירדנא // מע' 2003, ויווש לע עדימ.

⁴ См.: Сборник статистических данных об иностранцах в Израиле // URL : https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/Q1_2016.pd (дата обращения: 27 июня 2016 г.)

⁵ См.: Инструкция Управления по делам населения и миграции в отношении лиц, ищущих политического убежища в Израиле // URL : https://www.gov.il/BlobFolder/policy/handling_political_asylum_seekers_in_israel/he/Procedure%20for%20Handling%20Political%20Asylum%20Seekers%20in%20Israel_he.pdf (дата обращения: 27 июня 2016 г.).

⁶ Более подробно о беженцах и лицах, ищущих убежища в Израиле см. Kritzman-Amir T. Refugees and Asylum Seekers in the State of Israel // Israel Journal of Foreign Affairs. 2012. Vol. 6. № 3. P. 97—111.

цев, незаконно находящихся на территории государства, в целях их депортации не является израильским изобретением, и такой метод ограничения свободы лиц применяется во многих странах мира. Впервые же возможность содержать иммигрантов под стражей была закреплена на законодательном уровне в Иммиграционном акте 1891 г., изданном властями США. Согласно этому Акту, офицерам позволялось заключать под стражу въезжающих на территорию США иммигрантов до тех пор, пока не будет проведена в их отношении тщательная проверка⁷.

Что касается Израиля, то содержание под стражей лиц, незаконно находящихся в стране, в целях их депортации регулируется Законом о въезде в Израиль 1952 г.⁸ (далее — Закон о въезде). Отметим, что первоначальная редакция Закона о въезде, которая была принята в 1952 г., очень лаконично регулировала вопрос содержания нелегалов под стражей в целях их депортации. В Законе о въезде был отведен этому вопросу лишь один пункт одной статьи. Речь идет о пункте «гимел»⁹ ст. 13 Закона. В данном пункте говорилось, что офицер пограничного контроля или полицейский вправе арестовать лицо, против которого выдан ордер о депортации, и содержать его до депортации или выезда из страны в том месте и таким способом, как это установил министр внутренних дел Израиля. Как можно убедиться из содержания данного пункта статьи, Закон о въезде не устанавливал никакой процедуры судебного контроля над арестом, не была предусмотрена на законодательном уровне и возможность освобождения под залог. Да и сам термин «содержание под стражей» в Законе о въезде еще не упоминался, а использовалось понятие «арест». Ощутимые изменения в Закон были внесены только лишь в 2001 г., но об этом разговор пойдет ниже.

Таким образом, вплоть до 2001 г. содержание под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, в целях их депортации регулирова-

лось в основном внутренними директивами министра внутренних дел. Отметим, что масштабные аресты нелегалов в Израиле начались в конце 90-х гг. прошлого века. В те годы каждый месяц власти арестовывали сотни иностранцев, нелегально находящихся в Израиле. По разным причинам, как, например, отсутствие документов, их депортация задерживалась на длительные сроки. Соответственно, многие из таких нелегалов находились под арестом недели, месяцы и даже годы. При этом в то время в ордере о депортации устанавливалась возможность освободиться под залог в сумму 30 000 шекелей¹⁰, но арестованные лица о такой возможности не знали, и им становилось известно о ней, как правило, только если их представитель обращался в Министерство внутренних дел или в судебный орган, чтобы опротестовать арест.

В 1998 г. от имени трех граждан Сьерра-Леоне, находившихся под арестом 3 месяца, и Ассоциацией в защиту прав граждан была подана петиция в Высший суд справедливости Израиля с требованием обязать министра внутренних дел установить четкую процедуру, которая позволила бы арестованным лицам, ожидающим депортации, освобождаться под залог¹¹. Вследствие подачи данной петиции законодательные органы власти Израиля начали процесс подготовки кардинального изменения Закона о въезде. Работа над внесением изменений велась довольно длительное время и, наконец, 7 ноября 2001 г. поправка № 9 к Закону о въезде вступила в силу¹². Данной поправкой в Закон о въезде был добавлен новый раздел, подробно регулирующий вопросы депортации и содержания под стражей лиц, незаконно находящихся на территории Израиля.

Прежде всего следует отметить, что в новой редакции Закона было дано определение понятию «лицо, незаконно находящееся в Израиле» и впервые установлено такое понятие как «содержание под стражей». Согласно ст. 13 (алеф) тот, кто не является гражданином Изра-

⁷ Wilsher D. Immigration Detention, Law, History, Politics. Cambridge, 2012. P. 13.

⁸ 111 ח"ס, 1952-ב"שחה, לארשיל הסינכה קוח.

⁹ Ввиду того, что помимо чисел нумерация некоторых статей и всех пунктов в статьях Закона о въезде обозначается буквами ивритского алфавита, автором было сохранено обозначение таких статей и пунктов буквами ивритского алфавита. При этом дается их произношение на русском языке.

¹⁰ По состоянию на 2 мая 2016 г. по официальному курсу ЦБ Израиля 1 доллар США равнялся 3,76 шекеля.

¹¹ 4963/98 יאמס י'חאז יאמס, סינפה רש ו'נ' 2001(4), 925.

¹² 1804 ח"ס, 2001-א"שחה, 9 י'סמ ווקית) לארשיל הסינכה קוח.

или или репатриантом, согласно Закону о возвращении 1950 г.¹³, и находится в Израиле без соответствующего на то разрешения, рассматривается как «лицо, незаконно находящееся в Израиле». В этой же статье был установлен принцип, согласно которому лицо, незаконно находящееся в Израиле, будет депортировано из страны в кратчайший срок, если оно не покинет территорию Израиля до этого по собственной воле. В соответствии со ст. 13 (бет) депортация лица, незаконно находящегося в Израиле, проводится только после вынесения ордера о его депортации министром внутренних дел либо госслужащим, получившим соответствующие полномочия от министра. Таким образом, согласно израильскому законодательству для депортации нелегалов нет необходимости в постановлении какой-либо судебной инстанции, а достаточно административного решения уполномоченного лица.

При этом следует отметить, что в Законе о въезде установлена непосредственная связь между депортацией и содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле. Статья 13 алеф Закона о въезде подробно регламентирует все, что касается содержания под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле. Пункт «бет» данной статьи гласит, что лицо, незаконно находящееся в стране, будет содержаться под стражей до его депортации, за исключением тех случаев, когда такое лицо было освобождено под денежный залог, банковскую гарантию либо иную подходящую гарантию. Из установленного в данном пункте Закона и судебной практики можно утвердительно говорить о том, что содержание лиц под стражей до их депортации из Израиля является правилом, а освобождение из-под стражи — лишь исключением.

В пункте «алеф» ст. 13 алеф Закона дается определение термина «содержание под стражей» — арест лица в целях его нахождения в учреждении для содержания под стражей согласно данному Закону. Важно отметить, что содержание под стражей в рамках Закона о въезде вовсе не является административным наказанием, а служит мерой для обеспечения беспрепятственной депортации лиц, незаконно находящихся в Израиле. Поэтому содержание под стражей, согласно израильскому законодательству, не ограничено какими-либо

временными рамками, и оно может быть совсем непродолжительным (от нескольких часов до нескольких дней), но в определенных случаях растянуться на долгие годы. Практика показывает, что если у лица, содержащегося под стражей, имеется действительный паспорт, то его содержание под стражей до депортации не будет превышать 7—10 дней. Это, как правило, то количество дней, которое необходимо работникам Управления по делам населения и миграции для приобретения авиабилета и сопровождения депортируемого лица в аэропорт. В подавляющем большинстве случаев билеты на самолет депортируемым лицам оплачивает государство Израиль.

Арест лица, незаконно находящегося в Израиле, в целях его депортации происходит только на основании ордера о содержании под стражей (пункт «гимел» ст. 13 алеф Закона о въезде). Выдать ордер и соответственно принять решение о содержании под стражей лица, незаконно находящегося в стране, имеет право инспектор пограничной службы при Управлении по делам населения и миграции МВД Израиля. Прежде чем принять такое решение, инспектор обязан предоставить лицу возможность высказать свои доводы (ст. 13 алеф (далет) Закона о въезде). При этом инспектор имеет право освободить под залог или гарантию лицо, незаконно находящееся в стране (ст. 13 вав Закона о въезде). Решение о содержании под стражей либо освобождении обязано быть принято инспектором в течение 24 часов с момента начала содержания лица под стражей, то же касается и выдачи ордера о депортации (ст. 13 гимел Закона о въезде). Подчеркнем, что если по каким-либо причинам принимается решение не выдавать ордер о депортации лица, то соответственно лицо должно быть немедленно освобождено и ордер о содержании под стражей отменен.

Что касается судебного контроля за законностью содержания под стражей лиц, нелегально находящихся в Израиле, то данный вопрос был впервые урегулирован в 2001 г. упомянутой уже ранее поправкой № 9 к Закону о въезде. В этой поправке имеется отдельный подраздел, подробно касающийся создания суда по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле (далее — суд). Судьи в данный суд назначаются на пять лет

¹³ ת"ח 51, 159. תובשה קוח 1950.

министром юстиции из числа претендентов, которых выбирает специальная комиссия. Претендентом на эту должность может быть лишь только то лицо, которое имеет право быть назначенным судьей мирового суда и имеет компетентность в вопросах въезда в Израиль и выезда из него. Министр юстиции вправе по рекомендации комиссии переизбрать судью еще на один такой же срок (ст. 13 йюд алеф Закона о въезде). Судебные заседания в этом суде проводятся судьей единолично. Суд находится и функционирует на территории депортационной тюрьмы. Согласно ст. 13 йюд далет Закона о въезде лицо, содержащееся под стражей, должно предстать перед судом как можно в кратчайший срок, но не позднее, чем истекут 96 часов с момента начала содержания под стражей. Как можно убедиться из данной статьи, судебный контроль здесь является автоматическим. То есть он не зависит от волеизъявления лица, содержащегося под стражей, или решений работников Управления по делам населения и миграции МВД Израиля. Обязанность за исполнением данного предписания Закона лежит на инспекторе пограничной службы. Если лицо, содержащееся под стражей, не предстало перед судом в указанный ранее срок, инспектор пограничной службы обязан освободить задержанного из-под стражи (пункт «далет» ст. 13 йюд далет Закона о въезде).

В ст. 13 йюд бет Закона о въезде определены обязанности суда — осуществлять судебный надзор за решениями инспектора пограничной службы о содержании под стражей лиц, незаконно находящихся в стране, до момента их депортации, включая возможность освобождения лиц под залог, а также надзор в случаях продления срока содержания под стражей вследствие задержек в приведении в исполнение ордера о депортации. Важно отметить, что данный судебный орган не уполномочен рассматривать вопросы, касающиеся административных решений о депортации из Израиля. Такие полномочия принадлежат специальному апелляционному суду, также действующему в рамках Закона о въезде.

Полномочия же суда по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, установлены в ст. 13 тет вав Закона. Согласно данной статье суд уполномочен утвердить ордер о содержании под стражей без каких-либо изменений либо внести в него изменения. Суд также вправе устано-

вить, что дело будет рассмотрено повторно, но при условии, что срок до повторного рассмотрения дела не будет превышать 30 дней. Помимо этого, суд уполномочен отменить ордер о содержании лица под стражей и освободить его под залог, если убедился, что существуют основания для такого освобождения. Подробные основания для освобождения лиц, содержащихся под стражей, указаны в ст. 13 вав (алеф) Закона о въезде. Изучив данную статью Закона, можем констатировать, что существуют четыре основания для освобождения под залог. Таким образом, суд вправе освободить лицо, незаконно находящееся в стране:

- 1) если суд убедился в том, что это лицо находится в Израиле незаконно вследствие ошибки или обстоятельства, случившегося не по его вине, и что он покинет Израиль в установленный судом срок;
- 2) если суд убедился в том, что данный человек покинет Израиль самостоятельно в установленный судом срок и что не будет трудно установить его местонахождение в случае, если он не покинет Израиль самостоятельно в установленный судом срок;
- 3) если суд убедился в том, что из-за возраста человека или состояния его здоровья его дальнейшее содержание под стражей может нанести вред его здоровью либо имеются иные особые гуманитарные основания, оправдывающие его освобождение под залог, включая случаи, когда из-за содержания лица под стражей несовершеннолетний ребенок остается без присмотра;
- 4) лицо содержится под стражей более 60 дней подряд.

Отметим, что, несмотря на наличие вышеперечисленных оснований для освобождения из-под стражи, Закон о въезде устанавливает в ст. 13 вав (бет), что лицо не будет освобождено из-под стражи в одном из следующих случаев:

- 1) депортация лица из Израиля не представляется возможной либо задерживается по причине полного его нежелания сотрудничать, в том числе касательно установления его личности или урегулирования процесса его депортации из Израиля;
- 2) освобождение лица может представлять угрозу безопасности государства Израиль, общественному спокойствию либо здоровью населения.

Далее приведем конкретные примеры из судебной практики, в которых суд отменил решения инспектора пограничной службы

и постановил освободить лиц, содержащихся под стражей, до момента их самостоятельно-го выезда из Израиля. Так, в деле № 9032297¹⁴ от 16 февраля 2016 г. были следующие обстоя-тельства. Супружеская пара с Украины, имея еврейские корни, получила в израильском кон-сульстве в Киеве специальную рабочую визу сроком на один год, которая предоставляла им право на работу в Израиле. С этой визой пара въехала в Израиль, но на пограничном контро-ле в аэропорту по не понятным и не выяснен-ным причинам им выдали туристические визы и ограничили срок их пребывания в стране на один месяц. Эта пара не придавала значения данному обстоятельству и устроилась работать в гостиницу, считая, что они работают по рабо-чим визам, не нарушая израильских законов. Однако спустя полгода после их прибытия в Из-раиль при проверке гостиницы работниками Управления по делам населения и миграции украинская пара была задержана. Инспектор пограничной службы выдал против них ор-дер о содержании под стражей до депорта-ции, так как, по мнению инспектора, эта пара имела право находиться на территории Из-раиля только один месяц в качестве туристов. Суд с решением инспектора не согласился. По мнению суда, незаконное нахождение этих людей в Израиле являлось следствием ошибки пограничной службы, и данная пара чистосер-дечно считала, что имеет право работать. Суд освободил их, предоставив им возможность выехать из Израиля самостоятельно в течение двух недель, если им до истечения этого срока не удастся отменить ордер о депортации в со-ответствующей судебной инстанции.

В деле № 9030407¹⁵ от 19 января 2016 г. речь шла о профессиональном футболисте, граж-данине Демократической Республики Конго, который играл с 2007 г. за профессиональные израильские команды. Срок его рабочей визы истек 31 октября 2015 г., он расторгнул кон-тракт с командой, в которой играл, и пытался трудоустроиться в другом футбольном клубе из г. Назарета. Этот клуб подписал с футболистом контракт только 15 января 2016 г. и не успел продлить ему срок рабочей визы. Спустя три дня после подписания контракта, 18 января

2016 г., футболист был задержан работниками Управления по делам населения и миграции, так как находился в Израиле уже незаконно. Против этого футболиста был выдан ордер о депортации и инспектор пограничной служ-бы постановил содержать его под стражей. В суде решение инспектора было отменено. Суд исследовал все факты дела и пришел к вы-воду, что футболист знал, что находится в Из-раиле незаконно. Несмотря на это, по мнению суда, его содержание под стражей до депорта-ции является ошибочным. Суд решил, учиты-вая тот факт, что футболист долгие годы играл за израильские команды и никогда ранее не нарушал визовый режим, освободить его под крупный денежный залог, чтобы он покинул Израиль самостоятельно в течение 14 дней, если не сможет до конца этого срока узаконить свое нахождение в Израиле.

Что касается освобождения лиц из-под стражи по состоянию здоровья либо иным гу-манитарным основаниям, то можно привести в пример следующие два судебных решения. Первое — это решение по делу № 1269271¹⁶ от 30 января 2014 г. В нем речь шла о гражданине Кот-д'Ивуара, А. С., который находился в Изра-иле с 2007 г. В 2011 г. во время работы у него произошла производственная травма и была сильно повреждена правая рука. Впоследствии А. С. был признан стопроцентным инвалидом и проходил лечение в Израиле. А. С. был за-держан 27 января 2014 г., находясь в Израиле уже долгое время незаконно. Инспектор погра-ничной службы постановил оставить его под стражей до момента депортации. Однако суд, убедившись в тяжелом увечье А. С. и на осно-вании предоставленных медицинских заклю-чений, счел, что его дальнейшее содержание под стражей может нанести вред его здоровью и ухудшить состояние его руки. Таким образом, А. С. был освобожден под залог, и суд обязал его самостоятельно покинуть Израиль в тече-ние 30 дней.

Во втором случае (решение по делу № 1339476¹⁷ от 17 мая 2010 г.) обстоятельства были следующими. Гражданка Украины Оль-га А. на момент задержания находилась в Из-раиле незаконно. Во время своего проживания

¹⁴ קיט 9032297 סמ' (נועבג) תרומשמ תרוקיבל יידה תיב קיט 16-02-16.

¹⁵ קיט 9030407 סמ' (נועבג) תרומשמ תרוקיבל יידה תיב קיט 19-01-16.

¹⁶ קיט 1269271 סמ' (נועבג) תרומשמ תרוקיבל יידה תיב קיט 30-01-14.

¹⁷ קיט 1269271 סמ' (נועבג) תרומשמ תרוקיבל יידה תיב קיט 17-05-10.

в Израиле она познакомилась с гражданином страны, и они стали жить гражданским браком. Из-за отсутствия всех необходимых документов с Украины Ольга А. не могла узаконить свое нахождение в Израиле и 16 мая 2010 г. была задержана работниками Управления по делам населения и миграции. При задержании выяснилось, что женщина находится на 14-й неделе беременности. Данное обстоятельство не помешало инспектору пограничной службы оставить Ольгу А. под стражей до депортации. Суд занял совсем другую позицию и посчитал, что данная стадия беременности является тем особым гуманитарным основанием для освобождения женщины под залог. Женщине была предоставлена возможность выехать из страны самостоятельно, если в течение месяца с момента освобождения ей не удастся отменить либо приостановить депортацию в уполномоченной судебной инстанции.

Что же касается освобождения лиц, которые содержатся под стражей более 60 дней подряд, то это происходит, как правило, в тех случаях, когда иностранные граждане не имеют при себе паспорта и иных документов, но сотрудничают с властями и предоставляют всю информацию о себе, чтобы была возможность сделать им проездной документ той страны, гражданами которой они являются. Если же изготовление проездного документа задерживается более чем на 60 дней с момента начала содержания под стражей нелегала, то суд вправе освободить такое лицо. Так, в деле № 9017408¹⁸ от 7 октября 2015 г. была задержана гражданка Российской Федерации Л. П., которая в 1999 г. въехала в Израиль по туристической визе и по истечении срока визы осталась незаконно работать в этой стране. Ей удалось находиться на нелегальном положении более 16 лет. Л. П. была задержана и содержалась под стражей с 26 июля 2015 г. При себе из документов у нее был только советский загранпаспорт, срок давности которого истек в 2003 г. Женщина сразу после задержания изъявила желание немедленно покинуть Израиль. По просроченному советскому загранпаспорту депортировать ее не представлялось возможным. В связи с этим она заполнила специальную анкету для российского консульства, чтобы консульство смогло выдать ей проездной документ. Однако проверка всей информации,

которую предоставила Л. П., в российском консульстве затянулась. Таким образом, с момента ее задержания прошло 70 дней, а женщина все еще ожидала своей депортации под стражей. Тогда суд на очередном заседании по данному делу постановил освободить Л. П. под залог и дал ей возможность ожидать проездного документа уже на свободе и выехать из Израиля самостоятельно.

В завершение обзора судебной практики следует отметить, что суд по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, достаточно редко вмешивается в решения инспектора пограничной службы. Утвердительно можно говорить о том, что освобождение судом лиц в целях их самостоятельного выезда из страны, является исключением из правил. Для наглядного примера представим статистические данные, полученные из депортационной тюрьмы «Гивон», функционирующей в г. Рамла, за три месяца: ноябрь 2015 г., август 2015 г. и октябрь 2014 г. Эти месяцы были выбраны случайно, но даже при этом прослеживается определенная закономерность. Итак, в ноябре 2015 г. были задержаны и содержались под стражей в тюрьме «Гивон» 116 лиц, незаконно находящихся в Израиле. Из них были освобождены судом только 7 человек, т.е. 6,03 %. В августе 2015 г. были задержаны и содержались под стражей 155 лиц, освобождены 10, т.е. 6,45 %. В октябре 2014 г., соответственно, 153 и 5, т.е. освобожденных лиц было 3,26 %.

Исходя из всего вышесказанного предлагается внести ряд предложений для совершенствования механизмов защиты прав лиц, содержащихся в Израиле под стражей в целях их депортации, поскольку, на взгляд автора статьи, права таких лиц недостаточно защищены в действующем законодательстве. Основные предложения заключаются в следующем. Предлагается, во-первых, ограничить время содержания под стражей до 12 месяцев. На сегодняшний день в Законе о въезде в Израиль никакого ограничения не существует. Если, например, депортация лица не представляется возможной по причине полного его нежелания сотрудничать с властями для установления его личности, то лицо может содержаться под стражей неограниченное количество времени, вплоть до пожизненного срока. Такое положение

¹⁸ 7-10-15. סוֹיב תינ. 9017408 'סמ (וועבג) תרומשמ תרוקיבל יודה תיב קיט.

ние вещей представляется неприемлемым. Следует помнить, что содержание под стражей, согласно Закону о въезде, служит мерой для обеспечения беспрепятственной депортации лиц, незаконно находящихся в Израиле, а ни в коей мере не уголовным либо административными наказанием за их отказ добровольно покинуть страну. На наш взгляд, правовое государство не может позволить себе бессрочно содержать лицо под стражей, даже если оно всеми средствами препятствует своей депортации. Государство обязано найти в разумный период времени (до 12 месяцев с момента начала содержания лица под стражей) правовые механизмы, позволяющие депортировать лицо и без его согласия. Если же такие механизмы не будут найдены, то после 12 месяцев пребывания под стражей лицо следует освободить под залог, но при этом власти должны продолжать прилагать усилия, чтобы найти способ депортировать нелегала, даже когда такое лицо будет уже находиться на свободе.

Еще одним доводом за ограничение срока содержания под стражей является тот факт, что любая система, в том числе и судебная, не застрахована от ошибок. В качестве примера приведем случай, имевший место в Израиле. В апреле 1990 г. в Израиль из бывшего СССР репатриировался В. У. 1940 г. рождения. При въезде в Израиль он сразу получил израильское гражданство. Однако В. У. не смог устроиться в новой стране и с годами превратился в бездомного. В 1997 г. при до конца не выясненных обстоятельствах В. У. был лишен израильского гражданства. В августе 1998 г. он был задержан как лицо, незаконно находящееся в стране, и против него был выдан ордер о содержании под стражей и ордер о депортации. Однако депортировать В. У. не представлялось возможным, так как он был лицом без гражданства. От советского гражданства В. У. был вынужден отказаться еще при репатриации в Израиль, а украинское гражданство он не приобрел (В. У. до своей репатриации в Израиль проживал на территории Украины). Власти Украины отказывались тоже признать В. У. гражданином своей страны. Таким образом, В. У. содержался под стражей в течение 6 лет, до августа 2004 г.! Суд по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, на каждом

из заседаний, проводимых с периодичностью в 30 дней, продлевал срок содержания под стражей В. У. На определенном этапе его интересы стал уже представлять адвокат. Адвокат был вынужден подать петицию¹⁹ в Высший суд справедливости Израиля против госорганов, и только подача петиции позволила освободить В. У. из-под стражи и восстановить его права в Израиле. Адвокат подал также иск против государства с требованием выплатить компенсацию В. У. за незаконное лишение свободы на протяжении 6 лет. Суд этот иск удовлетворил и обязал государство выплатить В. У. денежную компенсацию в сумме 10 млн 650 тыс. шекелей.

Следующее предложение исходит из того, что содержание под стражей лиц в целях обеспечения беспрепятственной депортации из Израиля ограничивает их свободу иногда на длительные сроки. В связи с этим считаем необходимым закрепить на законодательном уровне предоставление бесплатной юридической помощи лицам, содержащимся под стражей. На сегодняшний день в Законе о въезде бесплатная юридическая помощь таким лицам не предусмотрена. Соответственно, лица, незаконно находящиеся в Израиле, доставляются в суд без адвоката. Только если лицо частным образом оплатило услуги адвоката, заседание суда назначается в присутствии адвоката, но, как показывает практика, у подавляющего большинства лиц, незаконно находящихся в стране, нет средств для оплаты услуг адвоката. Государство же предоставляет бесплатную юридическую помощь только несовершеннолетним лицам, лицам с психическими расстройствами и жертвам торговли людьми. Также следует отметить, что заседания в суде по надзору за содержанием под стражей лиц, незаконно находящихся в Израиле, происходят, как правило, через переводчика, что еще более усложняет процесс судебного разбирательства. В таких ситуациях именно грамотно оказанная юридическая помощь адвокатом могла бы разъяснить лицам их права и позволила бы им обосновать свои доводы при рассмотрении судом вопроса о возможном освобождении лиц из-под стражи. Автор данной статьи разделяет мнение, что сложившаяся ситуация, при которой суд вправе оставить лицо под стражей

¹⁹ ג'ב 4253/04 ו. א. נ' חאו סינפה רש נ' ח'ינ. 24-02-05. מייב ותינ. URL: <http://elyon1.court.gov.il/files/04/530/042/N11/04042530.n11.pdf>

без того, чтобы у лица была возможность воспользоваться на заседании суда бесплатной юридической помощью, не отвечает стандартам надлежащей правовой процедуры²⁰.

И последнее. Предлагается добавить в Закон о въезде альтернативные меры содержания под стражей. Естественно, с одной стороны, необходимы такие меры, которые могли бы максимально снизить риск того, что лицо, находясь вне тюрьмы, исчезнет из поля зрения властей и не выедет из Израиля, а с другой — эти меры должны минимально принижать достоинство человека. Учитывая последние достижения техники, одной из таких мер мог бы

стать домашний арест под наблюдением с применением особых средств, таких как электронные браслеты. В Израиле в конце 2014 г. был принят специальный закон²¹, регламентирующий использование электронных браслетов для контроля над арестом в домашних условиях. Однако данный закон распространяется только на лиц, которые арестованы в рамках уголовного процесса, и на тех лиц, которые отбывали срок уголовного наказания и были освобождены условно. Считаем, целесообразным расширить действие данного закона и на лиц, содержащихся под стражей в целях их депортации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Bartram D. Foreign Workers in Israel: History and Theory // International Migration Rev. — 1998. — № 32.
2. Kritzman-Amir T. Refugees and Asylum Seekers in the State of Israel // Israel Journal of Foreign Affairs. — 2012. — Vol. 6. — № 3.
3. Wilsher D. Immigration Detention, Law, History, Politics. — Cambridge University Press, 2012.
4. מע' 4. 2003 ויוזש לע עדימ // לארשיב סירז מידבוע ומכיר 'ר פמק' א.
5. מע' 4. 2007 תנש, 122 סמ רוגינסה // סילילפ רבל סיילהנמ סיכילהב יטפשמ גוציל תוכזה אריפש 'ר.

Материал поступил в редакцию 4 июля 2016 г.

THE DETENTION OF FOREIGN CITIZENS IN IRREGULAR STATUS IN ISRAEL FOR THE PURPOSE OF THEIR DEPORTATION²²

DORFMAN Marat Mikhailovich — Doctor of Law (Ph.D. in Law) Israeli Court Judge on Control over the Detention of Persons in Irregular Status in Israel
aratd@hotmail.com
3224208, Israel, Haifa street Nativ Hen, 11/10

Review. This article discusses the legal aspects of detention of persons illegally staying in Israel in order to deport them from the country. Special emphasis is placed on the legislative framework which regulates detention of illegals and the changes that have occurred in this area since the 90-ies of the last century and to the present day. The author outlines interrelationship between deportation of persons who have violated visa regime and their detention immediately prior to the deportation. The article explains the functions of the Inspector General of the border guard service and considers in detail the Israeli Court on Control over the Detention of Persons in Irregular Status in Israel. Some examples from judicial practice, in which the Court considers it possible to release people from detention on bail, are provided. The article concludes that the release of persons by the Court (so they exit the country on their own) is an exception to the rule. It is proposed to amend a number of proposals for improving mechanisms for the protection of the rights of persons detained in Israel detention with a view to their deportation, because, according to the author, the rights of such persons are not sufficiently protected in law of Israel. The main proposals are as follows. First, limit the maximum detention time up to 12 months. Secondly, enshrine in law the provision of free legal assistance to detainees. Last, add alternative measures to detention, such as home arrest, under the supervision of the special means, such as electronic bracelets.

Keywords: Israel, illegal migration, economic migrants, detention, deportation, Court, bail, judicial supervision, the rights of detainees, separate check-out.

²⁰ מע' 6. 122 רוגינסה // "סיילילפ רבל סיילהנמ סיכילהב יטפשמ גוציל תוכזה" אריפש ון.

²¹ 2482, 68 ח"ס 2014-ה"עשתה. (הקיח ינוקית) יאנת-לע ררוחשמ ריסא לעו רוצע לע ינורטקלא חוקיפ קון.

²² Author's comment: part of the references in the article are written in the original language - Hebrew. Due to the fact that the Hebrew text is written from right to left, then the Hebrew text in the references and links in the article itself is written from right to left.