



adcmemorial.org

Альтернативная информация

О выполнении Беларусью Конвенции ООН о правах ребенка в связи с рассмотрением 5-6 государственных отчетов (2017) Комитетом ООН по правам ребенка

Для 83 пресессионной рабочей группы КПР,
3-7 июня 2019 года

Беларусь: ограничение свободы детей в связи с их миграционным статусом (относительно Ст. 8-11 и 37 Конвенции о правах ребенка)

Содержание

Проблемы законодательства и практики регулирования детской миграции в Беларуси.....	1
История вопроса: особенности регулирования детской миграции в пределах Содружества независимых государств.....	1
Беларусь: ограничение свободы детей-мигрантов в приемнике-распределителе.....	2
Нарушения прав детей, помещенных в приемник-распределитель.....	3
Рeadмиссия/репатриация детей: лакуна в миграционном законодательстве.....	6
Рекомендации.....	9

Беларусь: ограничение свободы детей в связи с их миграционным статусом

Проблемы законодательства и практики регулирования детской миграции в Беларуси

Беларусь вовлечена в процессы международной миграции. Будучи расположена на границе с Евросоюзом, страна нередко служит «перевалочным пунктом» для мигрантов, стремящихся в Европу. Кроме того, Беларусь участвует в значительной трудовой и иной миграции между странами бывшего Советского Союза, которая регулируется менее жесткими правилами, чем миграция в Евросоюз и другие удаленные страны. Так, Беларусь входит в различные интеграционные образования на пространстве бывшего СССР (Содружество независимых государств (СНГ); Союзное государство России и Беларуси; Евразийский экономический союз), для перемещения между которыми не требуется виза.

Дети составляют значительную часть миграционных потоков, однако миграционное законодательство Беларуси отстает от меняющейся реальности и почти не учитывает детей-мигрантов. Обращение с детьми-мигрантами в Беларуси регулируется правилами, сложившимися еще в советскую и раннюю постсоветскую эпоху, которые следует признать устаревшими и не соответствующими современному пониманию прав детей.

История вопроса: особенности регулирования детской миграции в пределах Содружества независимых государств

В 1991 году прекратил существование Советский Союз. На его огромной территории возникли новые независимые государства, что означало не только установление новых охраняемых государственных границ, но и разрыв иерархических и горизонтальных связей, существовавших в течение десятилетий между разнообразными, но похожим образом устроенными ведомствами республик СССР, необходимость налаживать новые связи с новыми структурами независимых государств.

На постсоветском пространстве с 1990-х годов по настоящее время развернулось массовое переселение людей – как эмиграция, так и трудовая миграция из одних стран бывшего СССР в другие, в которой, разумеется, участвовали и участвуют дети. В регулирование различных аспектов миграции вовлечены разные союзы ставших независимыми бывших советских республик, которые стали возникать на обломках СССР сразу же после его распада: сначала СНГ (Содружество независимых государств, 1991), затем СГРБ (Союзное государство России и Беларуси), позже ЕврАзЭС (Евразийское экономическое сообщество, 2000), Таможенный Союз (2007) и самый недавний – ЕАЭС (Евразийский экономический союз, 2014). Проблема миграции детей оказалась актуальной уже в 1990-е годы, и ее регулирование нашло выражение в ряде документов СНГ – самого раннего из существующих интеграционных образований постсоветских государств: сначала странами СНГ было заключено Волгоградское соглашение о сотрудничестве МВД в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их проживания (1993), а позже – Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (2002, далее – Кишиневское соглашение).

Структуры, контролирующие перемещение людей внутри СССР (паспортные столы, приемники-распределители и др.) относились к сфере МВД. Поэтому неудивительно, что и после развала СССР, когда возникла необходимость координации вопросов миграции уже между новыми независимыми государствами, миграция, в том числе детская, оказалась подведомственна МВД. В приложении к Кишиневскому соглашению перечислены одни учреждения для содержания детей-мигрантов, абсолютное большинство которых относится к системе МВД.

Формальная устарелость Кишиневского соглашения выражается, кроме прочего, и в том, что учреждения для детей-мигрантов в ряде постсоветских стран были реформированы и переведены из сферы МВД в систему образования или социальной защиты, поэтому приемники МВД, перечисленные в Кишиневском соглашении, нередко уже просто не существуют. Буквальное следование Кишиневскому соглашению (необходимость иметь дело с уже ликвидированными детскими приемниками) приводит к тому, что детей порой невозможно вернуть на родину и они надолго «зависают» в транзитных учреждениях. В этих обстоятельствах возвращение детей в страну происхождения нередко зависит от личных связей, наработанных сотрудниками транзитных учреждений разных стран за годы взаимодействия.

Кишиневское соглашение устарело и по многим другим причинам, однако продолжает применяться, что приводит к продолжающимся нарушениям прав детей: их длительному нахождению в фактически закрытых учреждениях, лишению доступа к образованию и нормальному семейному окружению.

Беларусь: ограничение свободы детей в приемнике-распределителе

В Беларуси несопровождаемые дети-мигранты – как из стран СНГ, так и прочих – помещаются на основании определения суда в приемник-распределитель для несовершеннолетних (ПРН) Управления внутренних дел Минского областного исполнительного комитета. Приемник относится к системе МВД (милиции) и находится в Минске – столице Беларуси.¹

В Кишиневском соглашении (2002), до сих пор регулирующем правовые и технические вопросы перемещения детей между странами СНГ, ПРН в Минске фигурирует в качестве «транзитного учреждения», через которое осуществляется возвращение детей-иностранцев в страны происхождения и возвращение детей – граждан Беларуси из других стран в Беларусь для устройства в семью или детское учреждение.

В то время как многие страны СНГ за время, прошедшее с момента заключения Кишиневского соглашения, гуманизировали весь процесс транзита детей, реформировали транзитные детские учреждения или даже вовсе отказались от них, в Беларуси размещение несопровождаемых детей-мигрантов по-прежнему осуществляется в ПРН – закрытое учреждение подчинения МВД, место ограничения свободы.

¹ Деятельность ПРН регламентируется Законом Республики Беларусь от 31 мая 2003 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», а также Инструкцией о некоторых вопросах организации деятельности инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних, утвержденной Приказом МВД Республики Беларусь от 28.06.2013 №283.

Нарушения прав детей, помещенных в приемник-распределитель

1. Криминализация детей-мигрантов

В приемнике-распределителе вместе содержатся дети, как совершившие преступления, так и возможные жертвы преступлений, уличные дети, ведущие асоциальный образ жизни, а также не совершившие никаких правонарушений дети-иностранцы, по какой-либо причине оказавшиеся без опеки взрослых.² Таким образом, дети-иностранцы оказываются фактически лишены свободы только по причине миграционного статуса, что недопустимо.

Говоря не только о детях-иностранцах, а вообще о детях, которых закон предписывает помещать в приемник-распределитель, следует отметить группу детей, «которые вследствие отставания в психическом развитии, не связанного с психическим расстройством (заболеванием), во время совершения общественно опасного деяния были не способны сознавать фактический характер или общественную опасность своих деяний». Представляется, что по меньшей мере для этих детей должны быть предусмотрены иные учреждения наподобие кризисной психологической службы, дружелюбной к детям.

Особенно уязвимыми оказываются подростки-иностранцы старше 16 лет, которые за нарушение миграционного режима или незаконную трудовую деятельность иностранцев могут быть привлечены к административной ответственности (это правонарушение регламентировано ст.23.55 Кодекса об административных правонарушениях, санкция – предупреждение или наложение штрафа в размере до пятидесяти базовых величин или депортация). Такие несовершеннолетние могут быть помещены в изоляторы временного содержания территориальных органов внутренних дел или центры изоляции правонарушителей до решения вопроса о привлечении к административной ответственности и депортации за пределы Беларуси, но не более чем на 72 часа (ст. 8.4 Процессуально-исполнительного Кодекса РБ об административных правонарушениях).³

2. Ограничение свободы детей-мигрантов только на основании их миграционного статуса

Основопологающий принцип Конвенции о правах ребенка – принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка – в отношении детей в ситуации транзита на практике понимается превратно прежде всего в вопросе ограничения свободы детей: «наилучшим» (и едва ли не единственным) решением признается принудительное помещение детей в закрытые учреждения, то есть ограничение свободы.

² Условия попадания детей в приемник-распределитель определены ст. 22 Закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 200-3 от 31.05.2003 с изменениями и дополнениями, приказом МВД Республики Беларусь «О некоторых вопросах организации деятельности инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних» от 28.06.2013.

³ Авторам этого отчета известно о привлечении к ответственности по ч.1 ст.23.55 КоАП, предусматривающей указанные санкции 4 несовершеннолетним иностранцам в 2018 году (двоим было вынесено предупреждение, двоим – штраф); информацией о более раннем периоде авторы не располагают.

Это противоречит современным правозащитным стандартам: в Совместных замечаниях общего порядка Комитета ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Комитета ООН по правам ребенка №3 КТМ/№22 КПР (2017) «Об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции» и №4 КТМ/№23 КПР (2017) «Об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения»⁴ КТМ и КПР снова и со всей определенностью высказались о недопустимости иммиграционного содержания под стражей детей – ситуации, при которой ребенок «лишается свободы по причинам, связанным со своим миграционным статусом или миграционным статусом своих родителей, независимо от того, как называется или обосновывается действие, в результате которого ребенок лишается свободы, или как называется объект или место, где содержится лишенный свободы ребенок»:⁵

«Дети никогда не должны заключаться под стражу по причинам, связанным с их миграционным статусом или миграционным статусом их родителей... государства должны безотлагательно и полностью прекратить или искоренять практику содержания детей под стражей на основании иммиграционного законодательства. Любые виды иммиграционного содержания детей под стражей должны быть запрещены законом, и такой запрет должен полностью соблюдаться на практике».⁶

3. Излишне долгий срок нахождения в приемнике-распределителе

Согласно законодательству, дети могут содержаться в приемнике-распределителе не более 60 дней; в исключительных случаях этот срок может быть продлен (на основании определения суда) еще на 15 дней.⁷

По имеющейся у авторов отчета информации, установленный законом срок нахождения детей в приемнике строго соблюдается. Однако этот срок представляется неоправданно долгим (к тому же туда не входят карантин, возможная болезнь ребенка, время рассмотрения жалобы или протеста прокурора на приговор или решение суда о дальнейшем помещении ребенка в специальное учреждение).

Между тем, Комитеты ООН по правам ребенка и по защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей «особо отмечают тот вред, который наносит любое

⁴ Совместное замечание общего порядка № 3 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 22 (2017) Комитета по правам ребенка об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22; Совместное замечание общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

⁵ П.6 CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

⁶ П.5 CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23.

⁷ Ст. 22 Закона Республики Беларусь «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» № 200-3 от 31.05.2003 с изменениями и дополнениями, приказом МВД Республики Беларусь «О некоторых вопросах организации деятельности инспекций по делам несовершеннолетних и приемников-распределителей для несовершеннолетних» от 28.06.2013.

лишение свободы, и те негативные последствия, которые иммиграционное содержание под стражей детей может иметь для их физического и психического здоровья и развития даже в тех случаях, когда они задерживаются на непродолжительный период времени или содержатся вместе с семьей».⁸

Кроме того, представляются неправомерным положение закона о помещении детей в приемник-распределитель «в исключительных случаях» не по определению суда (как в обычных случаях), а на основании постановления начальника органа внутренних дел или его заместителя (материалы на несовершеннолетних в течение трех суток после их помещения в ПРН представляются в суд для решения вопроса об их дальнейшем содержании или освобождении). Неопределенность этого положения ст.22 Закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» содержит риск произвольного задержания детей.

4. Нарушение права на образование

В стенах ПРН не организовано нормальное школьное образование. В распорядке дня ПРН значатся только «занятия по правовому, нравственному и эстетическому воспитанию, хозяйственные работы; занятия по трудовому обучению; самоподготовка; беседы; спорт». В сообщениях СМИ упоминаются занятия с психологом.

5. Непрозрачность приемника-распределителя для независимого контроля

ПРН остается учреждением, которое не могут посещать независимые наблюдатели, правозащитники, эксперты: в отличие от СИЗО или тюрем, ПРН не входит в перечень учреждений, которые теоретически могут посещать общественно-наблюдательные комиссии. Это приводит к тому, что сообщения о нарушениях прав детей в ПРН, в том числе о насилии, не могут быть проверены и не находят должной реакции.

Так, в 2017 году к правозащитникам обратился 17-летний подросток, гражданин России, проведший 20 дней в ПРН. Он сообщил о жестоком обращении сотрудников ПРН с детьми, находящимися в приемнике. Начальник ПРН отрицала факты, сообщенные подростком и получившие огласку в СМИ. Получить независимые данные не представляется возможным.⁹

Вообще, профилирование детских учреждений как транзитных (даже если речь идет о транзите детей внутри одной страны) вызывает вопросы. Вероятно, в основе такой специализации лежала мысль о том, что в транзитных учреждениях дети находятся сугубо кратковременно и их персонал обладает специфическими умениями, необходимыми для работы с «трудными» детьми, установления их личности. Однако даже с точки зрения логистики, весьма накладно доставлять ребенка, который оказался без сопровождения, из места его обнаружения сначала в приемник-распределитель в

⁸ П.9 Совместного замечания общего порядка № 4 (2017) Комитета по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и № 23 (2017) Комитета по правам ребенка об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения, CMW/C/GC/4–CRC/C/GC/23.

⁹ Подросток рассказал о жестоком обращении в минском приемнике-распределителе. Сообщение СМИ 30.08.2017: <https://naviny.by/article/20170830/1504073696-podrostok-rasskazal-o-zhestokom-obrashchenii-v-minskom-priemnike>

Минск, а затем, после установления личности и обстоятельств ребенка, – перевозить его к месту дальнейшего устройства (в семью или детское учреждение). Гораздо разумнее помещать несопровождаемых детей в географически ближайший социально-реабилитационный центр (детский дом и т.п.), и там устанавливать их личность, заниматься их реабилитацией и дальнейшим устройством, школьным образованием.

Статистические данные, имеющиеся у авторов этого отчета, говорят о том, что число детей-иностранцев, содержащихся в ПРН в последние годы, неуклонно снижается: в 2014-2018 гг. в ПРН содержалось всего 23 ребенка-иностранца. Кроме того, в 2006-2007 гг. в результате оптимизации были упразднены приемники-распределители в других регионах Беларуси. Следовательно, на практике все чаще применяются иные формы устройства детей, в том числе несопровождаемых детей-иностранцев (например, в случае смерти родителей дети-иностранцы помещаются в детские социальные приюты до принятия решения о дальнейшем устройстве на территории Беларуси или передачи родственникам в иные страны). Эту тенденцию следует закрепить на уровне закона и инструкций и прекратить помещать несопровождаемых детей – мигрантов/иностранцев в милицейский приемник.

Рeadмиссия/репатриация детей:

лакуна в миграционном законодательстве

Представленность детей как самостоятельных субъектов права в национальном законодательстве Беларуси о миграции недостаточна, и Кишиневское соглашение эти лакуны не заполняет. Закон РБ «О правовом положении иностранных граждан» не содержит особых положений, относящихся к детям.

В законодательстве Беларуси (глава 5 Закона РБ «О правовом положении иностранных граждан») установлены такие формы принудительного возвращения иностранцев в страны их постоянного (преимущественного) проживания, как депортация (административное взыскание за нарушение миграционного режима, назначается судом), высылка (по решению органов внутренних дел или государственной безопасности), передача в рамках международных соглашений о реадмиссии или о приграничном движении.

В законодательстве и практике у этих трех форм принудительной высылки много общего, прежде всего в плане запретов и ограничений прав (последующий запрет на въезд (на разные сроки), помещение высылаемых лиц в специальные закрытые учреждения и др.).

Рeadмиссия считается наиболее гуманным способом высылки иностранцев, нахождение которых на территории той или иной страны признано незаконным. Это не вид наказания, она регулируется не внутренним законодательством, а международными соглашениями, решение о реадмиссии принимается во внесудебном порядке.

Институт реадмиссии в регионе до недавнего времени интенсивно развивался, реализовывались международные программы в этом направлении, издавались аналитические материалы. Типовой проект соглашения о реадмиссии был одобрен на заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников СНГ 9-

10 сентября 2008 года в Чолпон-Ата (Кыргызстан) и рекомендован в качестве основы для переговоров между странами СНГ.¹⁰

На сегодняшний день Беларусь имеет соглашения о реадмиссии с Турцией (вступило в силу с 01.06.2014); с Россией (с 01.09.2014); с Казахстаном (с 12.04.2015); с Грузией (с 04.05.2016); подписано (26.10.2018), но еще не вступило в силу Соглашение о реадмиссии с Украиной; на официальном уровне заявлено, что в ближайшее время будет подписано Соглашение о реадмиссии с Европейским Союзом.

Депортация и выдворение не должны применяться к детям, поскольку дети не могут самостоятельно отвечать за правильность оформления своих документов, позволяющих им законно находиться на территории другой страны. Наиболее приемлемым способом возвращения детей в страну гражданства / постоянного проживания может быть реадмиссия, однако в существующих соглашениях о реадмиссии, заключенных между Беларусью и другими странами, дети как отдельная группа не рассматриваются.

По сути дела, устаревшее Кишиневское соглашение и Душанбинский исполнительный протокол регламентируют именно процесс реадмиссии детей и напоминает довольно стандартизированные соглашения о реадмиссии с исполнительными протоколами, которые уже заключили между собой некоторые страны региона и в которых специально не регулируется процедура реадмиссии детей и не описываются должным образом правозащитные аспекты реадмиссии.

Представляется необходимым **заключение новых двусторонних соглашений специально о реадмиссии/репатриации детей** с учетом недавних документов ООН и последних инициатив по защите детей-мигрантов.

В последние годы в мире развернулась борьба за права детей-мигрантов, поддержанная как гражданским обществом, так и международными и государственными структурами. В 2012 году стартовала глобальная кампания Stop Immigration Detention of Children («Остановим иммиграционное задержание детей»),¹¹ частью которой в 2015 году стала Парламентская кампания по прекращению иммиграционного задержания детей Парламентской ассамблеи Совета Европы.¹²

Недавно были приняты важные документы ООН по защите прав мигрантов: Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах¹³ (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН, 2016), уже упоминавшиеся два Совместных замечания общего порядка Комитета ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Комитета ООН по

¹⁰ Отметим, что единые стандарты европейской миграционной политики, в том числе реадмиссии, установлены Директивой № 10737/08 Европейского Парламента и Совета ЕС о единых стандартах и процедурах государств – членов ЕС по возвращению незаконно пребывающих граждан третьих стран (25 июня 2008 г.). См.: Андриченко Л.В. Проблемы правового регулирования реадмиссии // Журнал российского права, №3, 2010. <http://base.garant.ru/5858174/>

¹¹ Сайт кампании Stop Immigration Detention of Children: <https://endchilddetention.org/>

¹² The Parliamentary Campaign to End Immigration Detention of Children, <http://website-pace.net/web/apce/children-in-detention>

¹³ New York Declaration for Refugees and Migrants, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1

правам ребенка: №3 КТМ/№22 КПР (2017) «Об общих принципах, касающихся прав человека детей в контексте международной миграции» и №4 КТМ/№23 КПР (2017) «Об обязательствах государств в отношении прав человека детей в контексте международной миграции в странах происхождения, транзита, назначения и возвращения», в 2018 году был принят Глобальный компакт ООН о миграции. Эти руководящие документы предписывают странам – участницам ООН изменить законодательство и практику, касающуюся миграции детей.

Рекомендации

- Прекратить практику ограничения свободы несопровождаемых детей – мигрантов/иностранцев в закрытых учреждениях системы МВД: приемнике-распределителе, изоляторах временного содержания, центрах изоляции правонарушителей.
- Перестать применять устаревшее Кишиневское соглашение СНГ (Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в вопросах возвращения несовершеннолетних в государства их постоянного проживания (2002)) в случаях репатриации детей в Беларусь и другие страны; вместо этого заключить и применять двусторонние соглашения о реадмиссии/репатриации детей с конкретными странами. Такие соглашения должны учитывать современные правозащитные стандарты, в первую очередь такие основополагающие принципы Конвенции о правах ребенка, как принцип наилучших интересов ребенка; принцип учета мнения ребенка; право ребенка на семейное окружение.
- Обеспечить независимый мониторинг положения детей-мигрантов, в том числе, учитывая трансграничный характер проблемы, с участием правозащитников, парламентариев, омбудсменов из стран происхождения детей. Следует включить приемник-распределитель УВД в список учреждений, подлежащих независимому контролю со стороны общественных наблюдательных комиссий.