

Аналитический доклад: Аспекты содержания задержанных мигрантов в Беларуси

*подготовленный инициативой-кампанией «Незаконных людей не бывает»
при поддержке Правозащитного центра «Весна»*

I. Резюме

На данный момент в области миграционной политики Беларуси существует ряд проблем, которые игнорируются государственными органами и о которых мало известно гражданскому обществу. Наибольшее внимание привлекли факты продолжительного содержания иностранных граждан под стражей. В итоге практического исследования на протяжении трех месяцев (май-июль 2014 года) работы миграционного правового института в Беларуси были определены следующие проблемные аспекты:

1. Ограниченный доступ к информации, связанной с положением мигрантов, заключенных по нормам миграционного законодательства в первую очередь.

Так, физическому и негосударственному юридическому лицу/инициативной группе невозможно получить информацию о количестве задержанных, их имена, страны происхождения, основания задержания, период нахождения в изоляции, а также передать передачи и оказать иную помощь. Такую информацию не предоставляют по запросу ни государственные органы, ни международные/национальные профильные организации (УВКБ ООН, Служба по консультированию беженцев, МОМ, Красный крест). Это означает, что просто заинтересованные лица и люди, с которыми связались близкие задержанных, по сути, никаким образом не могут помочь мигрантам.

2. Плохие условия и продолжительный срок содержания мигрантов в учреждениях вместе с иными арестованными.

На данный момент в Беларуси существует 3 центра временного пребывания беженцев, но отсутствует отдельный специальный центр для содержания задержанных лиц за нарушение миграционного законодательства (в том числе за отсутствие документов – для установления личности). Они содержатся в изоляторах временного пребывания (Центр изоляции правонарушителей ГУВД Мингорисполкома в Минске), которые предназначены только для непродолжительного срока нахождения, при этом условия содержания в таких учреждениях можно расценивать, как унижающие достоинство и нечеловеческое обращение (плохие санитарные условия, редкие прогулки, душ 1 раз в 7 дней, некачественное и недостаточное питание, отсутствие возможности передач и коммуникаций с родными). Все это серьезно ухудшает не только физическое, но и психологическое состояние мигрантов.

3. Непрозрачность процедурных моментов и ограниченность в процессуальных правах.

В связи с особенностями приезжих лиц (языковой и культурный барьеры, правовая необразованность и др.) государство имеет по отношению к ним ряд позитивных обязательств, которые требуют дополнительных усилий по обеспечению полного набора прав для задержанных людей, равного гражданам Республики Беларусь. В то же время были зафиксированы нарушения процессуальных прав иностранных граждан и лиц без гражданства: права на своевременное объяснение прав и обязанностей, право на помощь адвоката и переводчика, право на объяснение процедуры получения убежища, дополнительной защиты или добровольного возвращения на родину. Неизвестно, кто, когда, как и при каких обстоятельствах это делает или не делает. В таких случаях мигранты становятся жертвами правовой дискриминации и не имеют возможности для отстаивания своих прав.

4. Деятельность государственных органов и специализированных организаций (как местных, так и международных) скрыта от общественности, большинство граждан даже не подозревают, как идут дела в области миграционного

беларусского законодательства и какие проблемы возникают у иностранцев на пути от их задержания до высылки/депортации из Беларуси.

II. Правовые аспекты

С международных соглашений по миграции Беларусь ратифицировала Конвенцию по правам беженцев 1951 г. и Протокол к ней 1967 г. (2001 г.) В 1993 году Беларусь подписала и ратифицировала Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Последнее на практике не используется. Международную конвенцию о правах трудовых мигрантов Беларусь не подписала и поэтому не имеет международных обязательств в этой области.

С 2001 г. существует национальное законодательство в области вынужденной миграции. На данный момент действует закон “О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь” 2009 г. и инструкция к нему. Нахождение иностранных граждан регулируется законом от 04.01.2010 N 105-3 "О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь" и Правилами пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь, принятыми постановлением Совета министров от 20.01.2006 N 73. Депортация регулируется административным и уголовным кодексами, а также Положением о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденным Советом министров от 15.03.2007 № 333.

Беларусь очень активно проводит политику в области борьбы с торговлей людьми, подписала множество международных соглашений, включая Конвенцию о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами (с Заключительным Протоколом), Международную конвенция о борьбе с торговлей женщинами и детьми, Международная конвенция о борьбе с торговлей совершеннолетними женщинами. Ряд организаций работают по данной тематике: Ла Страда, Гендерные перспективы и др.

В Беларуси работает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), совместно с исполняющими партнерами: Служба по консультированию беженцев, Беларусский Красный Крест, центр «Эврика». Вопросами беженцев на государственном уровне занимается Пограничный комитет и Министерство внутренних дел (Департамент по гражданству и миграции). Проблемами трудовых мигрантов в ограниченной форме занимается только представительство Международной организации по миграции.

3. Описание проблем

3.1. Предыстория

О фактах ненадлежащего обращения с иностранными гражданами в изоляторах Беларуси было известно еще с 2006 года. В преддверии чемпионата мира по хоккею с шайбой в Минске (9-25 мая 2014 г.) по информации от Правозащитного центра «Весна» были произвольно задержаны 37 гражданских активиста. Большая часть задержанных при отбывании ареста сталкивались с иностранными гражданами, которые продолжительное время находились в Центре изоляции правонарушителей ГУВД Мингорисполкома в ожидании высылки или депортации. От них стали известны условия и особенности содержания иностранных граждан.

Громкой историей первой половины 2014 года стала информация о гражданине Демократической Республики Конго Патрике Мангалуа, который находился в ЦИП с 28 декабря 2013 года по 5 июня 2014 года. От его сокамерников мы узнали, что Патрик продолжительное время отказывался общаться с другими заключенными, выходить на прогулки, принимать душ при редких предложениях, а также большую часть времени лежал на кровати, имел проблемы со здоровьем со стороны желудочно-кишечного тракта, дыхательной системы, находился в депрессивном состоянии. Также были получены сведения о недобросовестном и унижающем человеческое достоинство обращении с Патриком Мангалуа со стороны сотрудников ЦИП.

С истории Патрика группа правозащитников и гражданских активистов (кампания «Нелегальных людей не бывает») начали исследование деятельности различных государственных структур и общественных организаций, которые занимаются проблемами мигрантов и беженцев в Беларуси.

3.2. Геополитические особенности

С одной стороны Беларусь геополитически располагается по соседству с Европейским Союзом (граница с Польшей, Латвией, Литвой), поэтому часто территория Беларуси становится транзитной зоной для беженцев и мигрантов в западном направлении. Поэтому ЕС заинтересован в усилении пропускного режима с Беларусью. В рамках программы «Восточного партнерства» создана профильная панель по миграции и убежищу. УВКБ ООН проводит совместный проект с Пограничным комитетом, который финансируется Европейской комиссией.

С другой стороны Беларусь входит в Организацию договора по коллективной безопасности (ОДКБ) в рамках СНГ совместно с Россией, Арменией, Азербайджаном, Таджикистаном, Киргизией, Казахстаном. В ее рамках проводится ряд мероприятий, связанных с миграционными течениями, например, кампания «Нелегал», а также взаимоподдержка (строительство отдельного центра для беженцев в Минске и т.д.).

В рамках Союзного государства России и Беларуси между ними отсутствует пограничный и таможенный досмотр, с 1 апреля 2011 года был отменен транспортный контроль. Именно этот путь становится основным направлением движения нелегальных мигрантов.

3.3. Процедурные аспекты

Есть три варианта решения судьбы иностранных граждан, находящихся на территории Беларуси в нелегальном статусе:

- 1) предоставление убежища, статуса беженца / временной охраны на территории Республики Беларусь;
- 2) добровольное возвращение в страну происхождения по заявлению самого иностранного гражданина;
- 3) принудительное выдворение / депортация.

Предоставление убежища и статуса беженца организуется только по заявительному принципу от иностранного гражданина при условии, что пребывание его в стране происхождения не представляется возможным в силу различных факторов, угрожающих жизни и свободе этих людей. В Беларуси проблемами представления статуса беженцев занимается Департамент по гражданству и миграции МВД Беларуси.

Рассмотрение заявления на статус беженца МВД длится от 6 до 9 месяцев, все это время иностранный гражданин находится на свободе. Однако есть сокращенная процедура, которая длится один месяц, и если заявление рассматривается по такой процедуре, то заявителя могут держать под стражей, если до этого он был заключен. В случае отказа в предоставленном убежища и статуса беженца, иностранный гражданин может подать апелляцию на решение Департамента по гражданству и миграции в суд по трем инстанциям.

Существует также процедура убежища, предоставляемого Президентом Беларуси. Это Институт, который действовал в советское время, и так и не отменен до сих пор. На президентский убежище подают обычно после отказа МВД. Заявление рассматривается около 6 месяцев, и результат обычно такой же как и решение МВД. Обжалования этого решения не существует. Управление Верховного комиссариата по делам беженцев ООН (УВКБ ООН), через Служба по консультированию беженцев Белорусского движения медработников также проводить свою собственную процедуру при отказе МВД; в случае признания человека беженцем по мандату УВКБ, его переселяют в третью

безопасную страну. Обжалования не существует, как и конкретных сроков рассмотрения заявления.

Добровольное возвращение на родину полагает, что сам иностранный гражданин ходатайствует о том, что он хочет вернуться в страну своего постоянного проживания. Данным направлением занимается представительство Международной организации по миграции, которое способствует в приобретении билета до места жительства и скорейшему выезду из Беларуси. При этом отметка о депортации не ставится.

Самой строгой процедурой воздействия является **депортация / высылка** в результате нарушения миграционного законодательства. Следует отметить, что для нее необходимо пройти ряд процессуальных моментов. В случае отсутствия документов у лица, либо сомнений по поводу их подлинности направляется запрос в страну происхождения с целью подтверждения личности иностранного гражданина, что может иногда занимать до нескольких месяцев, а человек находится под стражей весь этот срок. Как только личность определяется, человека можно депортировать. Депортация происходит за счет самого гражданина, за счет страны происхождения, или очень редко за счет госбюджета Беларуси.

IV. Проблемные точки

При исследовании данной темы столкнулись со следующими проблемами:

4.1. Доступ к информации

Согласно нормам законодательства, информация, зафиксированный вов время процедуры получения убежища, является конфиденциальной по своему характеру для безопасности заявителя. Никто не имеет права распространять информацию в соответствии с ней. Но при отсутствии заявления иностранного гражданина на получение убежища, особенно при ограничении его свободы в белорусских изоляторах, факт его ареста, по нашим соображениям, является общественным интересом на основании более слабого правового статуса личности. К тому же в таких случаях, должно реализовываться право на информированность граждан Республики Беларусь о деятельности государственных органов.

Основным источником информации при задержании иностранных граждан на государственной границе в Беларуси становится сайт Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, который подает только цифры и общую информацию, но иногда гиперболизирует факты, падает информацию односторонне и с очевидными нарушениями презумпции невиновности. Чтобы узнать официальный статус, имена, местонахождение задержанных иностранных граждан запросы направляли физические лица, учреждения, СМИ, но часть государственных органов (как ЦИП, изоляторы) вообще отказываются предоставлять информацию, а часто повторяют только общие факты, не отвечают на поставленные вопросы. Исходя из этого, получить информацию по задержанию иностранцев, особенно тех, которые задержаны МВД, их статус и судьбу не представляется возможным.

Выше названные профильные организации, которые занимаются проблемами беженцев, рассматривают ситуации в контексте соответствия или несоответствия их мандату, но при отказе в помощи человеку не предоставляют информацию про них третьим лицам также, что вообще исключает возможность оказания помощи задержанным иностранным гражданам. Отсутствие общественного контроля и закрытость процедур маскирует существующие проблемы и покрывает нарушения прав человека.

4.2 Условия содержания и ограничения в процессуальных правах иностранных граждан (по информации от административно арестованных белорусских граждан, которые во время отбывания ареста сталкивались с иностранными гражданами).

Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют следующие проблемы в связи со своим заключением:

- Нерегламентированно длительный период нахождения лиц под охраной в ЦИП и изоляторах в крайне плохих условиях отбывания наказания, рассчитанных на кратковременное заключение (максимум до 25 суток за несколько административных правонарушений сразу, однако иностранные граждане ожидают решения их судьбы более длительный период);

- Отсутствие гарантированных объяснений заключенным об основаниях их задержания, а также их права и обязанностей: сотрудники миграционной службы и ЦИП/изоляторов не владеют в достаточной степени иностранными языками и не привлекают переводчиков для своевременного объяснения процессуальных прав, что вводит задержанных в тяжелое психологическое состояние неизвестности и бесправья. К тому же, государственные органы не сообщают их родным о месте нахождения;

- Нечеловеческие условия нахождения под охраной: отсутствие регулярных прогулок (должны быть каждый день не менее часа), отсутствие минимальных гигиенических средств, достаточного питания, вентиляции, жизненного пространства, санитарных условий и т.д.;

- Недостаточная медицинская помощь;

- Непрозрачность принятия решений Департамента по гражданству и миграции, отсутствие договоренностей об информировании про задержанных профильных организаций (как это есть с пограничным комитетом);

- Известны факты избивания иностранных граждан и отсутствие возможности для обжалования таких действий;

- Проблемность процедурных моментов высылки: лицам не объясняют права передачи заявления на убежище в Беларуси, право на добровольное возвращение с оплатой дороги Международной организацией по миграции и др.

V. Рекомендации

Для изменения и улучшения описанной ситуации, считаем необходимым сделать следующие шаги и учесть рекомендации:

Государственным органам Беларуси:

- а) рассмотреть вопрос о ратификации Международной конвенции об охране прав трудовых мигрантов и членов их семей, а также исполнять взятые обязательства по ратифицированным ранее международным соглашениям в полном объеме;

- б) своевременно обеспечивать процессуальные права задержанных иностранных граждан с учетом их ослабленного правового статуса и гарантировать равные условия с гражданами Республики Беларусь, особенно обращать внимание на объяснение прав, обязанностей, оснований задержания, права на убежище, обеспечение помощью адвоката, переводчика и гуманитарной помощью;

- в) содействовать большей прозрачности в деятельности миграционных служб и других государственных органов, обеспечивать право на доступ к информации для общественных организаций и граждан, предоставлять возможность оказания помощи таким лицам;

- г) обеспечивать информирование родных или иных лиц, связанных с родными про местонахождение задержанных;

- д) создать специализированные центры для содержания иностранных граждан с достаточными условиями нахождения для задержанных в ситуациях ограничения их свободы, которые не будут унижать человеческое достоинство;

Международным организациям и представительствам профильных негосударственных организаций:

- а) более открыто работать в рамках своих уставов и мандатов, сотрудничать с гражданским сообществом;
- б) непосредственно в процедурах работы с иностранными гражданами, которые просят статус беженца или дополнительную защиту исполнять все стандарты международных организаций и прав человека и действовать в лучших интересах заявителей;

Европейской комиссии и правительствам стран:

- а) учитывать миграционную политику Беларуси при заключении визовых соглашений, предусматривать в них дополнительные правовые гарантии мигрантов;
- б) усилить наблюдение за ситуацией с мигрантами, по возможности способствовать доступу к информации и улучшению ситуации с мигрантами в Беларуси;
- в) поднимать вопрос о ратификации Международной Конвенции по правам мигрантов, а также иные нарушения прав мигрантов в рамках Универсального периодического обзора и двухстороннем диалоге по правам человека;
- г) содействовать деятельности новых акторов в данной области;
- д) требовать большей ответственности от белорусских участников по финансируемым проектам.