Аналітычны даклад: Аспекты ўтрымання зняволеных мігрантаў у Беларусі

падрыхтаваны ініцыятывай-кампаніяй “Нелегальных людзей не бывае”
пры падтрымцы Праваабарончага цэнтра “Вясна”

I. Рэзюме

На дадзены момант у галіне міграцыйнай палітыкі Беларусі існуе шэраг праблемаў, якія ігнаруюцца дзяржаўным органамі і пра якія мала вядома грамадскай супольнасці. Найбольшую ўвагу выклікалі факты працяглага ўтрымання замежных грамадзян пад вартай. У выніку практычнага даследавання цягам трох месяцаў (травень-ліпень 2014 года) працы міграцыйнага прававога інстытута ў Беларусі былі вызначаны наступныя праблемныя аспекты:

1. **Абмежаваны доступ да інфармацыі, звязанай са становішчам мігрантаў, зняволеных па нормах міграцыйнага заканадаўства ў першую чаргу.**

Фізічнай і няўрадавай юрыдычнай асобе/ініцыятыўнай групе немагчыма атрымаць інфармацыю пра колькасць затрыманых, іх імёны, краіны паходжання, падставы затрымання, тэрмін знаходжання ў ізаляцыі, а таксама перадаць перадачы і аказаць іншую дапамогу. Такую інфармацыю не прадстаўляюць па запыце ні дзяржаўныя органы, ні міжнародныя/нацыянальныя профільныя арганізацыі (УВКБ ААН, Служба кансультавання бежанцаў, МОМ, Чырвоны крыж). Гэта азначае, што проста зацікаўленыя асобы ці людзі, з якімі звязаліся блізкія затрыманых, па сутнасці, ніякім чынам не могуць дапамагчы мігрантам.

2. **Кепскія ўмовы і працяглы тэрмін ўтрымання мігрантаў ва ўстановах разам з іншымі арыштаванымі.**

На дадзены момант у Беларусі існуе тры адкрытых цэнтры часовага прыбывання бежанцаў, але адсутнічае асобны спецыяльны цэнтр для ўтрымання затрыманых асобаў за парушэнне міграцыйнага заканадаўства (у тым ліку за адсутнасць дакументаў - для высвятлення асобы). Яны ўтрымліваюцца ў ізалятарах часовага ўтрымання (Цэнтр ізаляцыі правапарушальнікаў ГУУС Мінскгарвыканкаму ў Мінску), якія прыстасаваныя толькі для непрацяглага тэрміну знаходжання, пры гэтым умовы ўтрымання ў такіх установах можна расцэньваць, як зневажаючыя годнасць і бесчалавечнае абыходжанне (кепскія санітарныя ўмовы, рэдкія прагулкі, душ 1 раз на 7 дзён, няякасная і недастатковая ежа, адсутнасць магчымасці перадач і камунікацый з роднымі). Усё гэта значна пагаршае не толькі фізічны, але і псіхалагічны стан мігрантаў.

3. **Непразрыстасць працэдурных момантаў і абмежаванасць у працэсуальных правах.**

У сувязі з асаблівасцямі прыезджых асобаў (моўны і культурны бар’ер, прававая неадукаванасць і іншыя) дзяржава мае ў дачыненні да іх шэраг пазітыўных абавязкаў, якія патрабуюць дадатковых намаганняў па забеспячэнні поўнага набору правоў для затрыманых асобаў, роўнага грамадзянам Рэспублікі Беларусь. У той жа час былі зафіксаваныя парушэнні працэсуальных правоў замежных грамадзян і асоб без грамадзянства: права на своечасовае тлумачэння правоў і абавязкаў, права на адвакацкую дапамогу, права на дапамогу перакладчыка, права на тлумачэнне працэдуры прадстаўлення прытулку і г.д. Пры гэтым важна адзначыць, што працэдура прапановы прытулку, дадатковай аховы ці дабравольнага вяртанне непразрыстая. Невядома, хто, калі, як і пры якіх абставінах гэта робіць альбо не робіць. У такіх выпадках мігранты становяцца ахвярамі прававой дыскрымінацыі і не маюць магчымасці для адстойвання сваіх правоў.

4. **Дзейнасць дзяржаўных органаў і спецыялізаваных арганізацый (як мясцовых, так і міжнародных) схаваная ад грамадскасці.**

Большасць грамадзян нават не ведаюць, як ідуць справы ў галіне міграцыйнага беларускага заканадаўства, і якія праблемы ўзнікаюць у замежнікаў на шляху ад іх затрымання да высылкі / дэпартацыі з Беларусі.

II. Прававыя аспекты

Сярод міжнародных пагадненняў у галіне міграцыі, у 2001 г. Беларусь ратыфікавала Канвенцыю па правах бежанцаў 1951 г. і Пратакол да яе 1967 г. У 1993 г. Беларусь падпісала і ратыфікавала Пагадненне СНД аб дапамозе бежанцам і вымушаным перасяленцам, аднак на практыцы яно не прымяняецца. Міжнародную канвенцыю аб правах працоўных мігрантаў 1949 г. Беларусь не падпісала і таму не мае міжнародных абавязкаў у гэтай галіне. У супрацьдзеянні гандлю людзьмі было падпісана шмат міжнародных дамоў, уключаючы Канвенцыю аб барацьбе з гандлем людзьмі і з эксплуатацыяй прастытуцыі трэцімі асобамі (з Заключным пратаколам), Міжнародную канвенцыю аб барацьбе з гандлем жанчынамі і дзецьмі, Міжнародную канвенцыю аб барацьбе з гандлем паўналетнімі жанчынамі.

На нацыянальным узроўні знаходжанне іншаземных грамадзян рэгулюецца законам ад 04.01.2010 N 105-З "Аб прававым палажэнні замежных грамадзян і асобаў без грамадзянства ў Рэспубліцы Беларусь" і "Правіламі прыбывання замежных грамадзян і асобаў без грамадзянства ў Рэспубліцы Беларусь", прынятымі пастановай Савета міністраў ад 20.01.2006 N 73. Дэпартацыя рэгулюецца адміністратыўным ды крымінальным кодэксамі, а таксама "Палажэннем аб парадку дэпартацыі замежных грамадзян і асобаў без грамадзянства", зацверджанае Саветам міністраў ад 15.03.2007 № 333. У 2009 г. прыняты закон "Аб прадстаўленні замежным грамадзянам і асобам без грамадзянства статуса бежанца, дадатковай і часовай абароны ў Рэспубліцы Беларусь" 2009 г. і інструкцыя да яго.

III. Апісанне праблем

3.1. Перадгісторыя

Пра факты кепскага абыходжання з замежнымі грамадзянамі ў ізалятарах Беларусі было вядома яшчэ з 2006 года. Напярэдадні чэмпіянату свету па хакеі з шайбай у Мінску (9-25 траўня 2014 г.) па інфармацыі ад Праваабарончага цэнтра "Вясна" былі адвольна затрыманы 37 грамадскіх актывістаў. Большая частка затрыманых пры адбыцці арышту сутыкаліся з замежнымі грамадзянамі, якія працяглы тэрмін знаходзіліся ў Цэнтры ізаляцыі правапарушальнікаў ГУУС Мінгарвыканкаму ў чаканні высылкі ці дэпартацыі. Ад іх сталі вядомыя ўмовы ўтрымання і асаблівасці зняволення замежных грамадзян.

Гучнай гісторыяй першай паловы 2014 года стала інфармацыя аб грамадзяніне Дэмакратычнай Рэспублікі Конга Патрыку Мангалуа, які знаходзіўся ў ЦІПе з 28 снежня 2013 года па 5 чэрвеня 2014 года. Ад яго сукамернікаў мы даведаліся, што Патрык працяглы час адмаўляўся камунікаваць з іншымі вязнямі, выходзіць на прагулкі, прымаць душ у рэдкія прапановы, а таксама большую частку часу ляжаў на ложку, меў праблемы са здароўем з боку страўнікава-кішачнага тракту, дыхальнай сістэмы, знаходзіўся ў дэпрэсіўным стане. Таксама былі атрыманы звесткі аб нядбайным і зневажальным да чалавечай годнасці абыходжанні з Патрыкам Мангалуа з боку супрацоўнікаў ЦІП.

З гісторыі Патрыка група праваабаронцаў і грамадскіх актывістаў (кампанія "Нелегальных людзей не бывае") пачалі даследаванне дзейнасці розных дзяржаўных структур і грамадскіх арганізацый, якія займаюцца праблемамі мігрантаў і бежанцаў у Беларусі.

3.2. Геапалітычныя асаблівасці.

З аднаго боку Беларусь геапалітычна размяшчаецца па суседстве з Еўрапейскім Саюзам (мяжа з Польшчай, Латвіяй, Літвой), таму часта тэрыторыя Беларусі становіцца транзітнай зонай для бежанцаў і мігрантаў у заходні напрамак. І ЕС зацікаўлены ў узмацненні прапускнога рэжыму з Беларуссю. У межах праграмы "Усходняе партнерства" створаная профільная панэль па міграцыі і прытулку. УВКБ ААН праводзіць сумесны праект з Памежным камітэтам, які фінансуецца Еўрапейскай камісій.

З іншага боку Беларусь ўваходзіць у Арганізацыю Дамовы аб калектыўнай бяспецы (АДКБ) ў межах СНД разам з Расіяй, Арменія, Азербайджанам, Таджыкістанам, Кіргізіяй, Казахстанам. У яе межах праводзіцца шэраг мерапрыемстваў, звязаных з міграцыйнымі плынямі, напрыклад, кампанія “Нелегал”, а таксама ўзаемападтрымка (пабудова асобнага цэнтра для бежанцаў у Мінску і г.д.).

У межах Саюзнай дзяржавы Расіі і Беларусі паміж імі адсутнічае памежны і мытны дагляд, з 1 красавіка 2011 года быў адменены транспартны кантроль. Менавіта гэты шлях становіцца асноўным напрамкам руху нелегальных мігрантаў.

3.3. Працэдурныя аспекты

Ёсць тры варыянты вырашэння лёсу замежных грамадзян, якія знаходзяцца на тэрыторыі Беларусі ў нелегальным статусе:

1) прадстаўленне прытулку, статуса бежанца/часовай аховы на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь;

2) добраахвотнае вяртанне ў краіну паходжання па заяве самаго замежнага грамадзяніна;

3) прымусовае высылка / дэпартацыя.

Прадстаўленне прытулку і статуса бежанца арганізуецца толькі па заяўным прынцыпе ад замежнага грамадзяніна пры ўмове, што знаходжанне яго ў краіне паходжання не ўяўляецца магчымым у сілу розных фактараў, якія пагражаюць жыццю і свабодзе гэтых людзей. У Беларусі праблемамі прадстаўлення статусу бежанцаў займаецца Дэпартамент па грамадзянству і міграцыі МУС Беларусі.

Разгляд заявы на статус бежанца МУСам доўжыцца ад 6 да 9 месяцаў, увесь гэты час замежны грамадзянін знаходзіцца на волі. Аднак ёсць скарочаная працэдура, якая доўжыцца адзін месяц, і калі заява разглядаецца па такой працэдуры, то заяўніка могуць трымаць пад вартай, калі да гэтага ён быў зняволены. У выпадку адмовы ў прадстаўлені прытулку і статусу бежанца, замежны грамадзянін можа падаць апеляцыю на рашэнне Дэпартамента па грамадзянстве і міграцыі ў суд па трох інстанцыях.

Існуе таксама працэдура прытулку, які прадстаўляецца Прэзідэнтам Беларусі. Гэта Інстытут, які дзейнічаў за савецкім часам, і так і не адменены дагэтуль. На прэзідэнцкі прытулак падаюць звычайна пасля адмовы МУСа. Заява разглядаецца каля 6 месяцаў, і вынік звычайна такі ж як і рашэнне МУСа. Абскарджання гэтага рашэння не існуе. Упраўленне Вярхоўнага камісарыята па справах бежанцаў ААН (УВКБ ААН), праз Служба па кансультаванні бежанцаў Беларускага руху медработнікаў таксама праводзіць сваю ўласную працэдуру пры адмове МУСа; у выпадку прызнання чалавека бежанцам па мандату УВКБ, яго перасяляюць у трэцью бяспечную краіну. Абскарджання не існуе, як і канкрэтных тэрмінаў разгляду заявы.

Добраахвотнае вяртанне на радзіму мяркуе, што сам замежны грамадзянін хадайнічае аб тым, што ён жадае вярнуцца ў краіну свайго пастаяннага пражывання. Дадзеным напрамкам займаецца прадстаўніцтва Міжнароднай арганізацыі па міграцыі, якое спрыяе ў набыцці білета да месца жыхарства і больш хуткаму выезду з Беларусі. Пры гэтым адзнака аб дэпартацыі не ставіцца.

Самай строгай працэдурай уздзеяння з’яўляецца **дэпартацыя/высылка** ў выніку парушэння міграцыйнага заканадаўства. Варта адзначыць, што для яе неабходна прайсці шэраг працэсуальных момантаў. У выпадку адсутнасці дакументаў у асобы, альбо сумневаў наконт іх сапраўднасці накіроўваецца запыт у краіну паходжання з мэтай пацвярджэння асобы замежнага грамадзяніна, што можа часам займаць да некалькіх месяцаў, а чалавек знаходзіцца пад вартаю ўвесь гэты тэрмін. Як толькі асоба вызначаецца, чалавека можна дэпартаваць. Дэпартацыя адбываецца за кошт самога грамадзяніна, за кошт краіны паходжання, ці вельмі рэдка за кошт дзяржбюджэту Беларусі.

IV. Праблемныя кропкі

Пры даследаванні дадзенай тэмы сутыкнуліся з наступнымі праблемамі:

4.1. Доступ да інфармацыі

Згодна нормаў заканадаўства, інфармацыя, зафіксаваная падчас працэдуры атрымання прытулку, з’яўляюцца канфідэнцыйнай па сваім характары дзеля бяспекі заяўніка. Ніхто не мае права распаўсюджваць інфармацыю ў сувязі з ёй. Але пры адсутнасці заявы замежнага грамадзяніна на атрыманне прытулку, асабліва пры яго зняволенні ў беларускіх ізалятарах, факт яго зняволення, па нашым меркаванні, ўяўляе грамадскі інтарэс на падставе больш слабага прававога статусу асобы. Да таго ж у такіх выпадках павінна рэалізоўвацца права на інфармаванасць грамадзян Рэспублікі Беларусь пра дзейнасць дзяржаўных органаў.

Асноўнай крыніцай інфармацыі пра затрыманне замежных грамадзян на дзяржаўнай мяжы у Беларусі становіцца сайт Дзяржаўнага памежнага камітэта Рэспублікі Беларусь, які падае толькі лічбы і агульную інфармацыю, але часам гіпербалізуе факты, падае інфармацыю аднабакова і з відавочным парушэннем прэзумпцыі невінаватасці. Каб даведацца пра афіцыйны статус, імёны, месцазнаходжанне затрыманых замежных грамадзян запыты накіроўвалі фізічныя асобы, установы, СМІ, але частка дзяржаўных органаў (як ЦІП, ізалятары) увогуле адмаўляюцца прадстаўляць інфармацыю, а частка паўтараюць толькі агульныя факты, не адказваюць на пастаўленыя пытанні. Сыходзячы з гэтага, атрымаць інфармацыю пра затрыманых замежнікаў, асабліва тых, якія затрыманы МУС-ам, іх статус і лёс вельмі складана.

Вышэй узгаданыя профільныя арганізацыі, якія займаюцца праблемамі бежанцаў, разглядаюць сітуацыі ў кантэксце адпаведнасці альбо неадпаведнасці іх мандату, але пры адмове ў дапамозе чалавеку не прадстаўляюць інфармацыю пра іх трэцім асобам таксама, што ўвогуле выключае магчымасць аказанне дапамогі зняволенным замежным грамадзянам. Адсутнасць грамадскага кантролю і закрытасць працэдур маскіруе існуючыя праблемы і пакрывае парушэнні правоў чалавека.

4.2 Умовы ўтрымання і абмежаванні ў працэсуальных правах замежных грамадзян (па інфармацыі ад адміністратыўна арыштаваных беларускіх грамадзян, якія падчас адбыцця арышту сутыкаліся з замежнымі грамадзянамі).

Замежныя грамадзяне і асобы без грамадзянства маюць наступныя праблемы ў сувязі са сваім зняволеннем:

- Нерэгламентавана працяглы тэрмін знаходжання асобаў пад вартай ў ЦІПе і ізалятарах ў скрайне кепскіх умовах адбыцця пакарання, разлічаных на кароткатэрміновае зняволенне (максімум да 25 сутак за некалькі адміністратыўных правапарушэнняў адразу, аднак замежныя грамадзяне чакаюць вырашэнне іх лёсу больш працяглы тэрмін);
- Адсутнасць гарантаваных тлумачэнняў зняволеным пра падставу іх затрымання, а таксама іх правы і абавязкі: супрацоўнікі міграцыйнай службы і ЦІП/ізалятараў не валодаюць у дастатковай ступені замежнымі мовамі і не прыцягваюць перакладчыкаў для своечасовага тлумачэння працэсуальных правоў, што ўводзіць затрыманых у цяжкі псіхалагічны стан невядомасці і бяспраўя. Да таго ж, дзяржаўныя органы не паведамляюць іх родным пра месца знаходжанне;
- Бесчалавечныя ўмовы знаходжання пад вартай: адсутнасць рэгулярных прагулак (павінны быць штодзень не менш за гадзіну), адсутнасць мінімальных гігіенічных прыладаў, дастатковага харчавання, вентыляцыі, жыццёвай прасторы, санітарных умоў і г.д.;
- Недастатковая медычная дапамога;
- Непразрыстасць прыняцця рашэнняў Дэпартаментам па грамадзянстве і міграцыі, адсутнасць дамоўленасцей пра інфармаванне аб затрыманых профільных арганізацый (як гэта ёсць з памежным камітэтам);

- Вядомы факты збіцця замежных грамадзян і адсутнасць магчымасцей для абскарджання такіх дзеянняў;

- Праблемнасць працэдурных момантаў высылкі: асобам не тлумачаць права падачы заяўкі на прытулак у Беларусі, права на добраахвотную высылку з аплатай дарогі Міжнароднай арганізацыі па міграцыі і інш.

V. Рэкамендацыі

Для выпраўлення і паляпшэння апісанай сітуацыі, лічым неабходнымі зрабіць наступныя крокі і ўлічыць рэкамендацыі:

Дзяржаўным органам Беларусі:

а) разгледзіць пытанне аб ратыфікацыі Міжнароднай канвенцыі аб абароне правоў усіх працоўных-мігрантаў і членаў іх сем'яў, а таксама выконваць узятыя абязальніцтвы па ратыфікаваных раней міжнародных дамовах у поўным аб’еме;

б) своечасова забяспечваць працэсуальныя правы затрыманых замежных грамадзян з улікам іх аслабленага прававога статусу і гарантаваць роўныя ўмовы з грамадзянамі Рэспублікі Беларусь, асабліва звяртаць увагу на тлумачэнне правоў, абавязкаў, падстаў затрымання, права на прытулак, забеспячэнне адвакацкай, перакладчыцкай і гуманітарнай дапамогай;

в) спрыяць большай празрыстасці ў дзейнасці міграцыйных службаў і іншых дзяржаўных органаў, забяспечваць права на доступ да інфармацыі для грамадскіх арганізацый і грамадзян, прадстаўляць магчымасці аказання дапамогі такім асобам;

г) забяспечваць інфармаванне родных ці іншых асоб, звязаных з роднымі пра месцазнаходжанне затрыманых;

д) стварыць спецыялізаваныя цэнтры для ўтрымання замежных грамадзян з дастатковымі ўмовамі знаходжання для затрыманых ва ўмовах абмежавання іх свабоды, якія не будуць прыніжаць чалавечую годнасць;

Міжнародным арганізацыям і прадстаўніцтвам профільных няўрадавых арганізацый:

а) больш адкрыта працаваць у межах сваіх статутаў і мандатаў, супрацоўнічаць з грамадзянскай супольнасцю;

б) ва ўласных працэдурах працы з замежнымі грамадзянамі, якія просяць статус уцекачоў ці дадатковую абарону выконваць усе стандарты міжнародных арганізацый і правоў чалавека і дзейнічаць ў лепшых інтарэсаў заяўнікаў;

Еўрапейскай камісіі і ўрадам дзяржаў:

а) улічваць міграцыйную палітыку Беларусі пры заключэнні візавых дамоў, прадугледжваць у іх дадатковыя прававыя гарантыі для мігрантаў;

б) узмацніць назіранне за сітуацыяй з мігрантамі, па магчымасці спрыяць доступу да інфармацыі і паляпшэнню сітуацыі з мігрантамі ў Беларусі;

в) падымаць пытанне аб ратыфікацыі Міжнароднай Канвенцыі па правах мігрантаў, а таксама іншыя парушэнні правоў мігрантаў у межах Універсальнага Перыядычнага Абзору і двухбаковым дыялозе па правах чалавека;

г) спрыяць дзейнасці новых актараў у дадзенай галіне;

д) патрабаваць больш адказнасці ад беларускіх актараў па фінансуемых праектах.