

РЕКОМЕНДАЦИИ

Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Проблемы развития законодательства о соблюдении прав человека в деятельности специальных учреждений для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслушав на специальном заседании 27 мая 2014 г. выступления представителей ФМС России, Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы ФС РФ, МИД России, ФСИН России, ФССП России, Генпрокуратуры России, Московского областного суда, посольств республик Узбекистан и Таджикистан, специалистов правозащитных организаций, констатирует следующее.

По данным ФМС России, в настоящее время в России находится около 7,5 миллионов иностранных граждан, значительная часть которых не соблюдает требования миграционного законодательства. Все возрастающее привлечение их к трудовой деятельности еще не в полной мере обеспечивается действенной системой государственного контроля и надзора в сфере трудовой миграции.

Причинами этого являются, прежде всего, недостаточная урегулированность механизмов управления и контроля миграционными потоками, сложность и запутанность миграционного законодательства, нежелание значительного количества работодателей обеспечивать социальные права трудовых мигрантов и крайне низкая грамотность последних (в т.ч. правовая). Ситуацию усугубляет тенденция к неоправданному ужесточению ответственности за нарушения в сфере миграционного и связанного с ним законодательства вместо совершенствования существующих механизмов.

Противодействие нелегальной миграции является важным элементом правоохранительной и социальной политики - отлаженность системы эффективного сдерживания нелегальной миграции обеспечивает надежную защиту прав местного населения и приезжих работников.

Однако такое противодействие должно вестись цивилизованными способами, не может и не должно влечь нарушение прав и свобод человека. Нередко трудовые мигранты, которые добросовестно заблуждались относительно подлинности приобретенных ими документов и сами стали жертвой преступления, вместо защиты со стороны правоохранительных органов и судебной системы наказываются выдворением без учета реальных обстоятельств совершенного правонарушения. Выдворение на несколько лет закрывает им возможность трудиться в России.

Борьба с криминальным бизнесом по изготовлению и сбыту подложных документов (прежде всего, в сфере миграционного учета и трудовой миграции) ведется крайне неэффективно.

К сожалению, в значительной части остаются невыполненными предложения Совета от 26 ноября 2013 г. по ликвидации теневого рынка незаконного изготовления и оборота государственных документов, удостоверяющих личность и наличие специальных прав (подпункт «г» пункта 5 Перечня поручений Президента Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № Пр-2230).

Массовый характер приобрело направление в суд материалов о привлечении к административной ответственности в виде выдворения за пределы страны иностранных граждан, близкие родственники которых (в том числе супруг и несовершеннолетние дети) постоянно проживают в России и (или) являются гражданами Российской Федерации.

Грубо нарушает права человека и является недопустимым длительное содержание иностранных граждан в непригодных для их размещения помещениях органов внутренних дел без надлежащих условий для приема пищи, сна и гигиены, в том числе вместе с лицами, подозреваемыми в совершении преступлений, а затем – нередко многомесячное содержание в специальных учреждениях для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (далее – специальные учреждения).

Обсудив проблемы соблюдения прав человека в деятельности специальных учреждений, а также участвующих в процедуре выдворения правоохранительных и судебных органов, Совет считает возможным сделать следующие рекомендации.

1. О недопустимости выдворения иностранных граждан, имеющих родителей, супруга или детей – граждан Российской Федерации, проживающих в Российской Федерации, а также лиц преклонного возраста, инвалидов, беременных женщин, в т.ч. с детьми

Часть 1 ст. 9 Конвенции ООН «О правах ребенка» 1989 г. запрещает разлучение ребенка со своими родителями за исключением случаев необходимости такого разлучения в целях максимального обеспечения интересов ребенка (например, при жестоком обращении с ребенком).

Целью принимаемых государством законодательных и административных мер является обеспечение ребенку такой защиты и заботы, которые необходимы для его благополучия, принимая во внимание права и обязанности его родителей, опекунов или других лиц, несущих за него ответственность по закону (ч. 2 ст. 3 данной Конвенции).

Принцип позитивности и гуманного духа рассмотрения ходатайств воссоединяющихся членов семей в том числе иностранных граждан, особенно имеющих больных и престарелых, а также крайней нежелательности их разделения государством содержится в п. 1b раздела VII Заключительного акта Сопредседания по безопасности и сотрудничеству в Европе (г.Хельсинки, 1 августа 1975 г.).

Из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав исходит и семейное законодательство России (ст. 1 Семейного кодекса РФ).

Учитывая нормы международного права о недопустимости необоснованных и негуманных действий в отношении иностранных граждан, имеющих родителей, супруга или детей – граждан Российской Федерации и (или) проживающих на территории Российской Федерации, а также ряда социально незащищенных категорий иностранных граждан (прежде всего, лиц преклонного возраста, инвалидов, беременных женщин, в т.ч. с детьми), необходимо установить в КоАП РФ запрет на их выдворение.

По мнению Совета, следует также дополнить статью 3.10 КоАП РФ частью 7 и установить неприменение к иностранным гражданам и лицам

без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации за ряд наименее опасных административных правонарушений (в сфере въезда, режима пребывания и трудовой деятельности) в случае добровольного контролируемого выезда выдворяемого лица. При этом, законодательно закрепить снижение такому лицу срока запрета на въезд в Российскую Федерацию (например, двукратное).

2. Об условиях содержания иностранных граждан в специальных учреждениях для временного содержания лиц, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации

В настоящее время на выдворяемых фактически распространены правовые ограничения, установленные для подозреваемых и обвиняемых Федеральным законом от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений». Выдворяемые лица содержатся в камерах, лишены возможности покинуть камеру (кроме выхода на прогулку), доступа к мобильной связи, общения друг с другом.

Между тем, содержание под стражей направлено на достижение следующих задач:

- нахождение подозреваемых и обвиняемых в одном месте в целях изоляции и исполнения судебного постановления;
- недопущение совершения ими новых преступлений;
- недопущение их укрытия от следствия, суда и исполнения наказания;
- недопущение оказания ими давления на других лиц, в том числе свидетелей и потерпевших.

Содержанием выдворяемых в специальном учреждении до срока выдворения решается только первая задача. Никаких иных задач содержание выдворяемых в таком учреждении не имеет. В связи с этим и уровень правоограничений для указанных лиц не может быть таким же или сопоставимым с уровнем правоограничений для лиц, содержащихся под стражей.

Выдворение иностранного гражданина и его содержание в специальном помещении является лишь обеспечительной мерой, а не

видом наказания. Поэтому правовой статус выдворяемых, содержащихся в специальном учреждении, должен исходить из соразмерности ограничений прав выдворяемых тем государственным и общественным интересам, ради которых осуществляется выдворение. Является недопустимым уравнивание правоограничений в режиме содержания выдворяемых лиц с режимом содержания граждан, содержащихся под стражей.

Совет обращает внимание на многочисленные и систематические нарушения прав иностранных граждан при задержании, доставлении и содержании в учреждении полиции, а также рассмотрении дела в суде. В целях скорейшего искоренения случаев произвола все такие нарушения необходимо своевременно выявлять и проводить по ним процессуальную проверку. Выявлять их можно на первоначальном опросе выдворяемых граждан при помещении в специальное учреждение.

Совет считает возможным сделать следующие рекомендации в сфере условий содержания подлежащих выдворению иностранных граждан для их внесения в том числе в проект Федерального закона № 351284-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования законодательства, касающегося специальных учреждений в сфере миграции)», а также в «Правила содержания (пребывания) в специальных учреждениях федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы российской федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии», утвержденные постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (далее – Правила):

1. следует законодательно установить предельный срок содержания выдворяемого лица в специальном учреждении – шесть месяцев с момента привлечения к административной ответственности. При этом не следует путать данный срок со сроком давности исполнения постановления о назначении административного наказания (часть 1 статьи 31.9 КоАП РФ). В отношении таких лиц возможно применять освобождение под обязательство о явке;
2. запретить содержание в специальных учреждениях беременных женщин, женщин, имеющих детей в возрасте до четырнадцати лет, лиц, не достигших возраста восемнадцати лет, инвалидов I и II групп, лиц преклонного возраста;

3. установить, что иностранные граждане освобождаются из специального учреждения, если будет установлено, что постановление об их выдворении, депортации или реадмиссии невыполнимо;

4. установить обязательность предварительного обследования иностранных граждан на наличие опасных заболеваний, представляющих опасность для окружающих (ВИЧ-инфекции, туберкулеза и гепатита) при поступлении в специальное учреждение (п.п. 8 и 18 Правил);

5. предусмотреть помывку не раз в 7 дней, а раз в 3 дня, в летний период – 1 раз в 2 дня. Также целесообразно отразить, что жилые помещения, по мере возможности, оборудуются душевыми кабинами (п. 28 Правил);

6. возложить на медицинских работников прием в передачах и выдачу иностранным гражданам необходимых лекарственных препаратов - по медицинским показаниям (п. 23 Правил);

7. специально отразить, что плановая медицинская помощь оказывается иностранным гражданам, содержащимся в специальных учреждениях, на платной основе в соответствии с законодательством Российской Федерации. По желанию иностранного гражданина, содержащегося в специальном учреждении, медицинская помощь оказывается в медицинских организациях независимо от их организационно-правовой формы за счет его личных средств;

8. дополнить проект Федерального закона № 351284-6 и Правила нормой о том, что, если при поступлении у иностранного гражданина обнаруживаются телесные повреждения, то проводится его медицинское освидетельствование, выявленные телесные повреждения тщательно описываются, иностранному гражданину выдается акт осмотра, от него берётся объяснение, которое вместе с копией акта направляется прокурору для принятия решения;

9. дополнить проект Федерального закона № 351284-6 и Правила нормой о том, что при поступлении в специальное учреждение иностранные граждане опрашиваются на предмет обеспечения их прав и законных интересов до поступления в учреждение, в частности, у них выясняется:

- не был ли превышен срок их нахождения в органах внутренних дел;

- не были ли похищены или утрачены их вещи, деньги и документы;

- не были ли допущены нарушения в процессе их задержания, доставления, рассмотрения дела в суде;

- была ли им выдана копия постановления суда (специально предусмотреть норму о том, что в случае неполучения выдворяемым копии постановления суда ее выдают сотрудники специального учреждения).

Информация о выявленных нарушениях направляется в органы прокуратуры, Уполномоченному по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации и в региональную общественную наблюдательную комиссию.

3. О совершенствовании деятельности подразделений ФМС России в ходе процедур выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства

В целях совершенствования деятельности ФМС России в ходе процедур выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства Совет предлагает:

- не допускать лишения выдворяемых лиц возможности взять с собой свои вещи, документы, деньги, получить расчет по месту работы;

- обеспечить доступ выдворяемых лиц, находящихся в специальных учреждениях, к правовой литературе, образцам жалоб и контактной информации о вышестоящих ведомственных, правоохранительных, судебных и иных государственных органах, общественных наблюдательных комиссиях в целях реализации права выдворяемых на обжалование постановлений о выдворении и обеспечение защиты своих прав при нахождении в специальном учреждении. Необходимо разместить данную информацию на стендах в общедоступных местах специальных учреждений;

- до внесения изменений в Федеральный закон от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» обеспечить беспрепятственный доступ членам общественных наблюдательных комиссий в специальные учреждения.

4. О недопустимо низком качестве судебного рассмотрения материалов о привлечении иностранных граждан к административной ответственности (в т.ч. в виде выдворения за пределы Российской Федерации)

Проводимые общественными наблюдательными комиссиями субъектов Российской Федерации проверки свидетельствуют об устойчивой практике формального рассмотрения судами дел указанной категории.

Вместо объективного, справедливого, всестороннего и полного рассмотрения обстоятельств правонарушения, а также действительного установления события правонарушения, во многих случаях судами назначается максимальная административная санкция без учета фактических обстоятельств дела, а мотивировочная часть приговора копируется из постановления о привлечении к административной ответственности. Нередко нарушается право пользоваться услугами переводчика и представителя, не выдаются копии постановлений суда (что не позволяет обжаловать постановление и даже знать о возможности обжалования), не производится доставление находящихся в специальном учреждении лиц в судебное заседание. Об этом свидетельствует как опрос выдворяемых, так и изучение протоколов дел об административных правонарушениях. Случаи отмены таких незаконных постановлений вышестоящими судами стали единичными.

Совет считает возможным сделать следующие предложения Верховному Суду Российской Федерации:

- в целях обеспечения правильного и единообразного применения судами законодательства об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства (в т.ч. привлечении их к административной ответственности в виде выдворения за пределы Российской Федерации), а также предупреждения систематических ошибок и нарушений прав человека Верховному Суду Российской Федерации целесообразно издать постановление Пленума ВС РФ с разъяснением вопросов применения судами указанного законодательства с учетом норм международного права и, в том числе, разъяснить, что:

- при малозначительном характере нарушения миграционных правил либо если оно имело место при наличии уважительных причин, надлежит

прекращать административные дела по основаниям, предусмотренным ст.ст. 2.7, 2.9 КоАП РФ;

- недопустимо рассмотрение административных дел в отношении лиц, не владеющих русским языком, в отсутствие переводчика.

Настоящие Рекомендации приняты на специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 27 мая 2014 г. и одобрены путем заочного голосования.

Председатель Совета

М.Федотов