

Анализ нарушений Республикой Беларусь международных обязательств по правам человека и конституционных гарантий в отношении своих граждан в связи с принятием Указа № 278 “О порядке выдачи документов и совершения действий” от 04.09.2023

4 сентября 2023 года был принят Указ № 278 “О порядке выдачи документов и совершения действий”. Во-первых, ряд административных процедур теперь можно будет совершить только в Беларуси лично, либо по доверенности, которая оформлена в Беларуси (в том числе и сделки с имуществом). Во-вторых, получить и обменять обычный паспорт, ID и биометрический паспорт можно будет только в Беларуси, даже для тех граждан Беларуси, у кого паспорта серии РР (то есть оформивших постоянное проживание в другой стране).

В XXI веке странно объяснять, что граждане государства являются одним из важнейших составляющих его международной правосубъектности — то есть, «государственности» и суверенитета как такового. Паспорт, в свою очередь, является одним из проявлений суверенитета государства и подчеркивает взаимные обязательства государства и граждан. **«Отказаться» от инакомыслящей, неудобной части своих граждан, не нарушая свои международные обязательства и Конституцию, государство не может.**

Принятый Указ не может обосновываться совершенствованием порядка осуществления административных процедур и оптимизацией деятельности заграничных учреждений, как это заявляется в его [пreamбуле](#). **Принятые меры противоречат обычному стремлению и обязательству суверенного государства защищать своих граждан за рубежом, ряду международных обязательств Беларуси по правам человека, Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. и Конституции Беларуси.**

Первой функцией консульского учреждения, согласно тексту ст. 5 (а) Венской конвенции о консульских сношениях (участницей которой Беларусь является с 1989 года) — является защита в государстве пребывания интересов представляемого государства и его граждан. Помимо этого, в пп. d,e,f,h ст. 5, закреплены все те консульские функции, которые теперь либо полностью упразднены, либо которые теперь невозможно осуществлять в полной мере.

Сама Беларусь в **статье 59 Конституции** обязалась принимать все доступные меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Также там говорится о том, что государственные органы, должностные и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в



#human rights

#business and human rights

#discrimination

#human rights based approach

#international human rights enforcement mechanisms



office@belhelcom.org



www.belhelcom.org

пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности.

Государство не может произвольно урезать компетенцию своих органов, не соотнеся такую “оптимизацию” со своими обязательствами по защите прав человека и с конституционными гарантиями, которые оно обязано соблюдать в отношении своих граждан.

Среди них как минимум:

- право на равное обращение (недискриминация) (ст. 26 Пакта о гражданских и политических правах, ст. 22 Конституции);
- право на свободное передвижение (ст. 12 Пакта);
- право на невмешательство в личную, семейную жизнь (ст. 17 Пакта)
- право вступать в брак и основывать семью (ст. 23 Пакта);
- право каждого ребенка на регистрацию и приобретение гражданства (ст. 7 Конвенции о правах ребенка);
- право собственности (ст. 44 Конституции).

Дискриминация как отдельное нарушение

Принятые меры являются дискриминационными в отношении всех граждан Беларуси, пребывающих (временно) и проживающих (постоянно) за рубежом, потому что необоснованно ставят их в неравное положение по сравнению с остальными гражданами Беларуси.

При этом, особо важно отметить, что изменения практически исключили из законодательства о документах и административных процедурах людей, временно пребывающих в другой стране. Убраны практически все формулировки, которые таких людей учитывали. Они теперь для государства в “серой зоне”. То есть сейчас в этом смысле для государства есть просто “граждане Республики Беларусь” и “граждане, оформившие постоянное проживание за границей”.

Исключения в отношении удостоверения доверенностей, закрепленные в указе для сотрудников государственных органов и “иных лиц”, перечень которых утверждается Совмином, еще больше подтверждают дискриминационный характер принятых норм.

Даже те люди, которые могут приехать в Беларусь, вынуждены в связи с указом терпеть необоснованные ограничения, временные и финансовые неудобства. При



#human rights

#human rights based approach



office@belhelcom.org

#business and human rights

#international human rights enforcement



www.belhelcom.org

#discrimination

mechanisms

этом, в особо уязвимом положении оказываются беларусы и беларуски, вынужденные уехать в силу политического преследования или рисков такого преследования после 2020 года. Они не могут приехать в Беларусь, чтобы совершить необходимые процедуры в силу высоких рисков, связанных с их произвольным преследованием. Очевидно, что принятые законодательные меры направлены именно на ограничения в правах вынужденных политических эмигрантов. Об этом свидетельствуют, в том числе, и последовавшие высказывания государственных акторов (включая [предложения](#) «сделать послабления для патриотически настроенных соотечественников за рубежом»).

Еще в более уязвимом положении находятся правозащитники, представители демократических сил, активисты гражданского общества, журналисты независимых СМИ, так как их ареста по возвращении в Беларусь можно ожидать практически со стопроцентной вероятностью. ПЦ “Вясна” совместно с Международной федерацией прав человека (FIDH) выпустили по этому поводу [специальное заявление](#).

Особо важно понимать, что невозможность вернуться в Беларусь затрагивает не только политических эмигрантов последней волны (уехавших после 2020 года). Риски из-за публичной гражданской позиции или активистской (даже непубличной) деятельности существуют и для граждан Беларуси, давно и постоянно проживающих за рубежом.

Таким образом, сам факт принятия такого Указа — нарушение обязательств по недискриминации. Это в целом укладывается в [тенденцию формализации](#) дискриминации по признаку лояльности государству, которую мы отмечаем с начала 2023 года. Государство продолжает нарушать **статью 22 собственной Конституции** и **статью 26 Международного пакта о гражданских и политических правах**, которые закрепляют принцип равенства всех перед законом и право без всякой дискриминации на равную защиту закона.

При этом, Комитет по правам человека особо подчеркивает в [Замечании общего порядка № 18](#), что принцип недискриминации, закрепленный в статье 26 Пакта применяется не только в отношении прав закрепленных в Пакте, касается обязательств государств в отношении их законодательства и его применения. Ст. 26 запрещает формальную и фактическую дискриминацию во всех областях, в которых государственные органы осуществляют регулирование или защиту.

Отдельно в контексте дискриминации стоит акцентировать внимание на том, что ситуацию невозможности вернуться в Беларусь для ряда людей создало само государство своей репрессивной политикой. **И в данном случае это не просто дискриминационная законодательная мера, а часть массовых политических репрессий, их следующая ступень.** Не имея возможности нарушать права



#human rights

#human rights based approach



office@belhelcom.org

#business and human rights

#international human rights enforcement



www.belhelcom.org

#discrimination

mechanisms

уехавших несогласных и достать их “физически” внутри страны, режим Лукашенко в рамках своих возможностей намеренно создает для этих людей ситуацию еще большей уязвимости и препятствия для реализации их прав за рубежом. **Втягивая, таким образом, в участие в репрессиях все больше и больше государственных институтов и служащих** (в данном случае - сотрудников дипломатических и консульских учреждений), заставляя их выполнять незаконные (пусть и формализованные) указания.

Нарушение права на свободное передвижение

Невозможность продления срока действия паспорта или получения нового документа нарушает право на свободное передвижение, в первую очередь возможность покинуть любую страну. Паспорт как проездной документ — условие [sine qua non](#) для реализации этого права, поскольку является обязательным документом при пересечении границы. Обязанность предоставить его гражданину лежит на государстве гражданства.

Более того, в своем [Замечании общего порядка №27](#) к ст. 12 Пакта о гражданских и политических правах Комитет по правам человека особо подчеркивает ситуации не выдачи паспорта своим гражданам, проживающим за рубежом: во-первых, Комитет прямо признает, что отказ государства выдать паспорт или продлить срок его действия для гражданина, проживающего за границей, является нарушением ст. 12 и, во-вторых, государство не может оправдываться, утверждая, что у граждан есть возможность вернуться на его территорию без паспорта.

Нарушение права на вступление в брак

Одно из последствий принятых мер — отсутствие у граждан, которые не могут вернуться на родину ввиду угрозы преследования, возможности получить и легализовать справку об отсутствии записи акта о заключении брака. Требование предоставить доказательства отсутствия другого зарегистрированного брака — норма, [присущая](#) большинству правопорядков, в которых беларусы могут пожелать создать семью. Лишив своих граждан возможности доказать брачную правоспособность в другой юрисдикции, государство произвольно вмешивается в их право на вступление в брак и создание семьи.



#human rights

#business and human rights

#discrimination

#human rights based approach

#international human rights enforcement mechanisms



office@belhelcom.org



www.belhelcom.org

Нарушение права на отсутствие вмешательства в личную и семейную жизнь

Отсутствие возможности получить валидный паспорт, дубликат документа о завершении образования или акта гражданского состояния, справку об отсутствии препятствий для вступления в брак, легализовать свои документы, в значительной степени усложняет (или, в зависимости от законодательства страны пребывания, делает невозможным) осуществление ряда действий, без которых в принципе сложно представить полноценную человеческую жизнь. В том числе профессиональную и личную самореализацию, создание семьи, получение медицинских и образовательных услуг и т.д. Произвольные меры, грубо препятствующие осуществлению подобных действий в отсутствие адекватных обоснований, нарушают право на невмешательство в частную жизнь.

Это право защищает также различные аспекты идентичности человека. Европейский суд по правам человека [занимает](#) последовательную позицию: гражданство — важный элемент такой идентичности. Отсутствие документа, удостоверяющего гражданскую принадлежность, бьет как по идентичности в смысле неопределенности правового статуса в отдельных правоотношениях, так и по возможности подтвердить гражданскую самоидентификацию.

Потенциальное нарушение права ребенка быть зарегистрированным и получить гражданство

Важно акцентировать внимание на том, что введенные изменения препятствуют защите и реализации прав несовершеннолетних граждан Беларуси. И это отдельное нарушение, так как **дети** — **уязвимая группа** согласно международным стандартам и требуют особой защиты.

Применительно к детям, рожденным за пределами юрисдикции Республики Беларусь, вопрос идентичности стоит особенно остро. Поэтому **особо уязвимая группа среди детей** — **новорожденные дети белорусов и беларусок, не имеющих возможности вернуться в Беларусь по политическим причинам**. При том, что **Конвенция о правах ребенка 1989 г.** обязывает государство не дискриминировать детей на основании взглядов их родителей (ст. 2(2)).

Во-первых, дискриминационное отношение к инакомыслящим гражданам, проявляющееся в отказе в возможности получить валидный паспорт за рубежом, естественным образом распространится на детей таких граждан, так как отсутствие действующего паспорта у родителей может стать препятствием для регистрации новорожденного в загранучреждении. В таком случае ребенок не будет внесен в базу учета граждан Беларуси и де юре в принципе будет “не виден” для Беларуси.



#human rights

#human rights based approach



office@belhelcom.org

#business and human rights

#international human rights enforcement



www.belhelcom.org

#discrimination

mechanisms

Во-вторых, несмотря на то, что государство пребывания должно выдавать ребенку свидетельство о рождении в любом случае, а также несмотря на то, что какие-то граждане Беларуси смогут зарегистрировать ребенка и в белорусском загранучреждении (ведь не у всех срок действия паспорта истекает скоро) — ребенок все равно не сможет получить свой первый паспорт, а значит приобрести де юре доказательство принадлежности к белорусскому гражданству. По законодательству Беларуси таковым является только действующий паспорт гражданина Республики Беларусь.

Комитет по правам человека в [Замечании общего порядка № 17](#) особо подчеркивает: в силу своей уязвимости, дети нуждаются в особой защите, включая, в первую очередь, право быть “замеченными” правовой системой государства через регистрацию в кратчайшие после рождения сроки, а также возможность получения паспорта для эффективной реализации прав, присущих их статусу (в данном случае — прав гражданина иностранного государства). Также важна определенность в гражданском статусе для формирования идентичности ребенка, в том числе через осознание принадлежности к государству, обязанному защищать его права и интересы.

Нарушение права собственности

Отказав своим гражданам в возможности, среди прочего, продать, подарить свою недвижимость, зарегистрировать или снять с учета автомобиль без личного присутствия или наличия у представителя оформленной в Беларуси доверенности, государство отказывает им в праве на полноценное владение, пользование и распоряжение своим имуществом и нарушает **статью 44 Конституции**.

На сегодняшний день, в отсутствие правоприменительной практики, сложно очертить все потенциальные затруднения, с которыми граждане Беларуси могут столкнуться при попытках реализации гарантированных им прав за рубежом. Права человека взаимосвязаны и взаимозависимы. Отсутствие возможности подтвердить свое гражданство, гражданское состояние или получить другие важные для правоприменителя страны пребывания документы позволяет с уверенностью предполагать более широкий круг прав, затронутых принятыми мерами. Включая, в частности, **право на труд и право на образование** (реализация которых, к примеру,



#human rights

#business and human rights

#discrimination

#human rights based approach

#international human rights enforcement
mechanisms



office@belhelcom.org



www.belhelcom.org



может быть усложнена ввиду невозможности предоставить апостилированный диплом).

Так же важно отметить, что выполнение государствами пребывания своих обязательств по правам человека в отношении граждан Беларуси, находящихся на их территории, и невыполнение Беларусью своих — разные вещи. И даже если государства пребывания смогут в какой-то мере облегчить последствия этого Указа для белорусов и белорусок за рубежом, это не нивелирует нарушения Беларуси.



#human rights

#business and human rights

#discrimination

#human rights based approach

#international human rights enforcement mechanisms



office@belhelcom.org



www.belhelcom.org