



Оценка воздействия на права ребенка



«Оценка воздействия мер, принятых в связи с пандемией, вызванной вирусом COVID-19 на права ребенка»

Этот доклад был подготовлен при финансовой поддержке ЮНИСЕФ в рамках совместного проекта ENOC/ЮНИСЕФ по многострановой оценке воздействия мер на права детей на защиту, принятых государствами в связи с пандемией COVID-19. Содержание этого доклада представляет только точку зрения автора (авторов) и является исключительной ответственностью автора.

Кишинёв, 2021 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Краткое содержание	2
I. Введение	5
Контекст	5
Цель и преследуемые задачи	6
Методологический подход	8
II. Анализ	9
Обзор того, как эта мера повлияла на реализацию прав детей, находящихся в заключении, чтобы поддерживать связь с внешним миром.	9
Хронологический подход к действиям Народного адвоката по правам ребенка в связи с выбранной мерой.....	12
Техническое примечание: «COVID-19 и дети, лишенные свободы» и действия, предпринятые ЮНИСЕФ для доведения этого до сведения соответствующих органов.....	17
Как эта мера повлияла на четыре руководящих принципа КПП в отношении права ребенка оставаться в контакте с внешним миром.....	18
Различное воздействие меры на разные группы детей.....	21
Анализ положительного, отрицательного и нейтрального воздействия меры.....	21
Предварительное посещение в Пенитенциарное учреждение № 10, Гоян и актуальность его выводов в процессе оценки воздействия принятой меры на право ребенка оставаться в контакте с внешним миром.	23
III. Заключительные выводы	25
IV. Рекомендации	25
V. Планируемые последующие действия	26
Распространение доклада	26
VI. Извлеченные уроки.....	27

Краткое содержание

Пандемия, вызванная вирусом COVID-19 представляет собой беспрецедентную ситуацию, которая сильно повлияла и будет продолжать влиять на жизнь детей во всем мире. В своем Заявлении о правах ребенка в контексте эпидемии, вызванной вирусом COVID-19, Европейская сеть Детских Омбудсменов (ENOC) и ее члены взяли на себя обязательство подробно отслеживать положение всех детей. Кроме того, они обязались отслеживать реакцию местных, национальных и европейских властей во время и после окончания изоляционных мероприятий, а также осуществлять постоянный обмен важной информацией, передовой практикой и опытом. *Вышеупомянутые* меры были направлены на обеспечение безопасности детей и их семей и обеспечение соблюдения прав детей в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка, а также другими соответствующими европейскими и международными руководящими принципами в области прав человека.

Вышеупомянутые меры были направлены на обеспечение безопасности детей и их семей и обеспечение соблюдения прав детей в соответствии с Конвенцией Организации Объединенных Наций о правах ребенка, а также другими соответствующими европейскими и международными руководящими принципами в области прав человека.

Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Регион Европы и Центральной Азии стремится продолжить свое партнерство с Европейской сетью омбудсменов по делам детей для поддержки национальных механизмов защиты прав ребенка для оценки ключевых областей и оказания влияния на конкретные группы детей. К ним относятся лица, находящиеся в специализированных учреждениях, лица, содержащиеся под стражей и/или в закрытых учреждениях, лица, пострадавшие от насилия, вовлеченные в работу или затронутые миграцией. В рамках этого проекта сотрудничества ЮНИСЕФ будет поддерживать Европейскую сеть омбудсменов по делам детей в предоставлении прямой технической помощи (посредством вебинаров и двустороннего контроля качества) ряду омбудсменов по правам ребенка в Европе и Центральной Азии. Это упростит выполнение конкретных оценок воздействия на права ребенка (CRIA), связанных с COVID-19.

Республика Молдова намерена участвовать в инициативе Европейской сети омбудсменов по делам детей - ЮНИСЕФ по оценке воздействия в нескольких странах мер на права ребенка, принятых в связи с вирусом COVID-19. ЮНИСЕФ в Молдове оказал

поддержку в проведении учений по CRIA с особым вниманием на права детей в пенитенциарных учреждениях, отбывающих уголовное наказание или находящихся в предварительном заключении.

В контексте объявления исключительной ситуации, вызванной пандемическим вирусом COVID-19, Народный адвокат по правам ребенка постоянно следил за соблюдением прав ребенка в местах лишения свободы в контексте отбывания уголовного наказания или в качестве меры пресечения (предварительное заключение).

В течение этого периода, Народный адвокат по правам ребенка работал с Национальной пенитенциарной администрацией (НПА), давая рекомендации по снижению негативного воздействия на детей из-за ограничений, налагаемых некоторыми пенитенциарными администрациями, но также запрашивая, при необходимости, информацию о предпринятых действиях на этом сегменте.

Согласно руководящим принципам и методологии процесса CRIA, он должен быть сосредоточен на ограничительной мере (решении), принятой во время пандемии. Таким образом, чтобы проанализировать воздействие ограничения свиданий со стороны родителей, опекунов и т. д., в качестве меры был выбран приказ Министерства юстиции № 50 от 12 марта 2020 г. об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации¹. Что касается воздействия на права детей, содержащихся под стражей, было установлено, что они должны оставаться на связи с внешним миром, чтобы уменьшить воздействие на их психоэмоциональное состояние. В этом отношении оценка воздействия национальной политики на права ребенка проводилась в соответствии с временным и пространственным подходом, строго учитывающим условия и риски, которые могли возникнуть в любое время.

Хотя Народный адвокат по правам ребенка постоянно участвует в подготовке тематических и специальных докладов, сфокусированного и узкого подхода к оценке (негативного, нейтрального и/или позитивного) воздействия национальных политик на права детей, он предоставил возможность проанализировать беспрецедентную ситуацию - ситуацию и ее воздействие на заранее выбранную группу детей. Цель заключалась в оценке воздействия выбранной меры с точки зрения её воздействия на право детей оставаться в контакте с внешним миром в контексте пандемии.

¹ [Об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации | НПА – Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

Это стало возможным благодаря постановке краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей. Таким образом, CRIA была проведена экспертом, уполномоченным на основании существующего межведомственного соглашения между Офисом народного адвоката и ЮНИСЕФ. Исследование охватывает тех, кто непосредственно участвует в процессе обеспечения защиты прав ребенка, ответственные органы и представителей общественности, заинтересованных в области прав человека в целом и прав ребенка в частности.

Во избежание риска действовать вопреки интересам ребенка, а также для обеспечения безопасности детей, содержащихся в пенитенциарном учреждении № 10, Гоян, было решено, что CRIA должна проводиться посредством документального анализа. Это связано с тем, что для этого было доступно достаточно данных, и любое действие в сети могло бы привести к задержке. Чрезмерная бюрократия также могла повлиять на процедуры. Основные выводы касаются как четкого намерения национальных властей уделять приоритетное внимание здоровью и безопасности детей, включая риск возможного эмоционального стресса, так и воздействию мер, принятых в этом контексте, в отсутствие эффективных и практических компенсационных мер.

Один из важных выводов заключается не в том, что принятие такого нормативного положения оказало негативное воздействие на право детей оставаться в контакте с внешним миром, а в том, что фактически невозможно обеспечить реализацию предложенных действий в качестве альтернативных мер. Рекомендации, полученные в результате исследования, имеют узкую направленность с учетом выводов о воздействии выбранной меры. Общий размер меры задержания детей также принимается во внимание в качестве крайней меры.

I. Введение

Контекст

К контексту, в котором проводилась оценка воздействия национальных политик на права детей, далее - «CRIA», следует подходить во временном и пространственном отношении, но также со строгим учетом условий и рисков, которые могли возникнуть на этом пути. Таким образом, хотя CRIA обычно относится к ранней оценке воздействия принятых национальных политик в отношении прав детей, в этом контексте будет развиваться и *пост*-воздействие, но также и во время действия специального нормативного положения, подлежащего рассмотрению.

Народный адвокат по правам ребенка считал необходимым и своевременным принять участие в таком мероприятии, учитывая предложенную концепцию и новизну, которую он привносит в сферу прав детей. Однако специфика процесса оценки воздействия национальной политики на права ребенка в целом, а также оценки воздействия мер, принимаемых в связи с пандемией, вызванной вирусом COVID-19, на защиту права детей, в частности, оказалась столь убедительной в то время, когда системное соблюдение прав детей серьезно затрудняется преобладанием права на здоровье.

Хотя Детский омбудсмен постоянно участвует в подготовке тематических, специальных или многогранных докладов, узкий подход, введенный концепцией оценки национальных политик в области прав ребенка, дал эффективную возможность проанализировать беспрецедентную ситуацию и ее воздействие на заранее отобранную группу детей.

Народный адвокат по правам ребенка изначально отметил, что концепция оценки воздействия национальной политики на права ребенка - CRIA призвана оценить воздействие меры, принятой в связи с правами ребенка, не только отрицательного, но и нейтрального и положительного характера, что делает возможным анализ настолько узкий, насколько он многомерный и равноудаленный. Требование оценивать исключительно негативное воздействие само по себе включало бы только критику национальных властей за некорректное управление или, в то же время, бездействие в контексте чрезвычайной ситуации в области общественного здоровья.

Взаимозависимость между решением о проведении оценки воздействия меры COVID-19 на права ребенка была прямо пропорциональна существующей ситуации на уровне страны. Однако пандемический вирус и экстренное управление важными

сегментами прав ребенка, были неожиданностью для национальных властей всех стран, а не только Республики Молдова. На момент принятия решения о проведении такой оценки в Республике Молдова по всей стране было объявлено чрезвычайное положение, поэтому процесс оказался столь же сложным, сколь и адаптированным к непривычным условиям.

Цель и преследуемые задачи

В качестве ограничительной меры было выбрано положение **Приказа Министерства юстиции № 50 от 12 марта 2020 года об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации**² которое, в дополнение к установлению особого режима в системе пенитенциарной администрации, предусматривало и установление карантинного режима в подведомственных ей учреждениях, а также ***приостановление посещений и встреч.***

Воздействие этой меры следует рассматривать в хронологическом порядке, однако его масштабы с течением времени могут мотивировать вмешательство, которое, могло быть допущено в отношении права детей на поддержание связи с внешним миром путем поддержания регулярных и значимых контактов с родителями, семьей и друзьями посредством посещений и переписки (см. Рисунок 1).

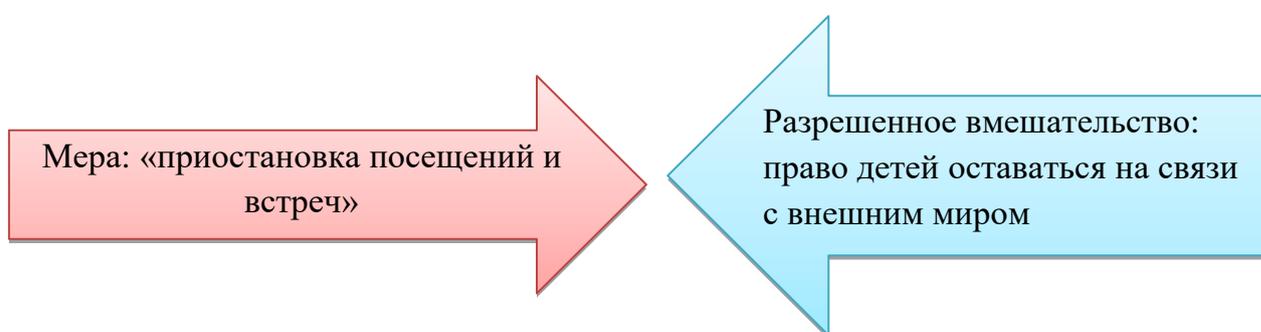


Рисунок 1. Графическое изображение взаимозависимости нормативного положения и допустимого вмешательства.

В качестве целевой группы были отобраны дети, содержащиеся в местах лишения свободы в связи с отбыванием уголовного наказания. Для пространственного разграничения местонахождения этой целевой группы, были отобраны дети, содержащиеся в Пенитенциарном учреждении № 10 – Гоян, которое является пенитенциарным учреждением полузакрытого типа. На момент действия нормативного

² [Об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации | НПА – Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

положения, по данным³ Национальной пенитенциарной администрации, в этом учреждении содержалось 32 несовершеннолетних.

Решение выделить эту группу детей в соответствии с нормативным положением, которое нацелено на них и повлияло на реализацию их прав, было принято из-за намерения тщательно исследовать предмет, а также отслеживать, какие альтернативы были предложены чтобы исправить ситуацию. Однако, хотя обстоятельства пандемии были непредсказуемы для всех, быстрая и удобная для детей реакция была бы необходима в любом контексте, особенно в случае детей, лишенных свободы.

С этой точки зрения, необходимо разделить два периода времени: время, в которое выбранная мера была применима и ее действие, а также период времени, в течение которого был проведен анализ, полученный на основе CRIA, и был непосредственно составлен доклад, который является следствием действия меры во времени. (см. Рисунок 2)

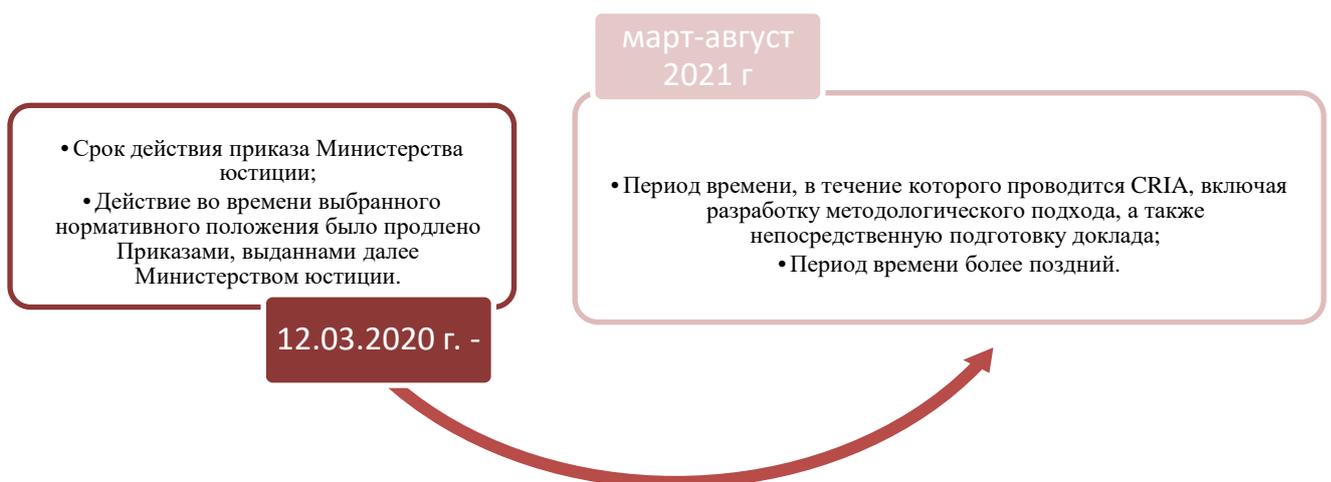


Рисунок 2. Взаимозависимость между периодами времени, указанными в докладе

Что касается действия Приказа⁴ в пространственном отношении – он был издан государственным органом в области юстиции Республики Молдова – Министерством юстиции, и с этой точки зрения предоставление приказа является обязательным и применяется ко всем учреждениям в пенитенциарной системе, в том числе в

³ [ANP-27.04.2020-2-2-1555.pdf \(ombudsman.md\)](https://www.ombudsman.md/ANP-27.04.2020-2-2-1555.pdf)

⁴ Приказ Министерства Юстиции № 50 от 12 марта 2020 года [Об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

Пенитенциарном учреждении № 10, Гоян – учреждение, в котором содержатся только дети, отбывающие уголовное наказание в связи с совершением преступления.

В процессе разработки анализа воздействия национальной политики на права детей преследовались краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные цели. В качестве краткосрочной цели CRIA была направлена на количественную оценку воздействия выбранной меры на категорию анализируемых детей с точки зрения прав ребенка в целом и, в частности, путем разработки необходимых и достижимых изменений.

В качестве среднесрочных целей CRIA поставила перед собой задачу строго установить руководящие принципы, демонстрирующие постоянный недостаток систематизированных данных, особенно с точки зрения сотрудничества между участниками процесса продвижения и защиты прав ребенка. При этом цель заключалась в том, чтобы привлечь внимание указанных субъектов к необходимости оценки воздействия разработанных мер, в том числе *априори*.

В качестве долгосрочной цели CRIA стремится институционализировать этот процесс, постоянно улучшая мониторинг Конвенции ООН о правах ребенка.

Методологический подход

CRIA проводилась экспертом, на основе существующего межведомственного соглашения между Офисом народного адвоката и ЮНИСЕФ, так что он не входил в состав подведомственных управлений Офиса, но в случае необходимости обращался за поддержкой к сотрудникам управления «Права Ребенка» Офиса народного адвоката.

Поскольку CRIA - это настолько же новый процесс, насколько и сложный, было запрошено участие эксперта, не работающего в Офисе. Однако в Офисе, параллельно, были попытки и даже было написано несколько тематических докладов. С одной стороны, это облегчило работу сотрудников Офиса народного адвоката, что повысило качество работ, но также привело к созданию благоприятной среды, в которой эксперт мог провести свой собственный анализ с возможностью, при необходимости обратиться к сотрудникам управления по правам ребенка.

Подготовка к разработке доклада проводилась в начале марта 2021 года. 31 марта 2021 года, Постановлением Парламента Республики Молдова № 49 об объявлении чрезвычайного положения⁵, были введены специальные режимы до 30 мая. Это привело

⁵ [HP49/2021 \(legis.md\)](https://legis.md/HP49/2021)

к сужению разнообразия методологии. Однако посещения были бы неуместными и несовместимыми с действующим в то время законодательством, учитывая пандемическую ситуацию.

Чтобы не допускать риска совершения действий, противоречащих интересам ребенка, а также в целях обеспечения безопасности детей, содержащихся в пенитенциарном учреждении № 10, Гоян, было принято решение использовать CRIA для документальной и фактологической проверки (desk review), поскольку было доступно достаточно данных, и любое действие в сети могло привести к задержкам или чрезмерной бюрократии. Такое решение было принято из-за сжатых сроков сдачи доклада.

Как указывалось *выше*, универсальность процесса полностью объяснялась непредсказуемостью, с которой вирус и национальные власти действовали в этом отношении. Благодаря выбранному методу отчетности с самого начала была исключена излишняя бюрократизация процедур, которая в противном случае существовала бы и создала бы препятствия, если бы ориентировочная хронология была изначально сохранена.

II. Анализ

Обзор того, как эта мера повлияла на реализацию прав детей, находящихся в заключении, чтобы поддерживать связь с внешним миром.

Таблица 1 – Отображение временной эволюции выбранного нормативного положения и компенсационных мер

Наименование/№ нормативного акта	Орган выдачи	Срок действия	Нормативное положение
Приказ № 50 ⁶	Министерство юстиции	12-23 марта 2020 г.	Пункт 3: «Приостановить посещения и свидания в пенитенциарных учреждениях»
Приказ № 119 ⁷	Национальная пенитенциарная администрация	12 марта 2020 г.	План действий по предотвращению заражения COVID-19 и его распространения среди персонала и лиц, лишенных свободы. - Глава II, п. 10: «Замена встреч дополнительными телефонными разговорами по просьбам лиц, лишенных свободы». - Глава IV, п. 8: «Право на телефонный разговор»

⁶ [Об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

⁷ [Об организации процесса профилактики и борьбы с коронавирусной инфекцией нового типа \(2019-nCoV\) в системе пенитенциарной администрации | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

			<i>осуществляется в соответствующих санитарно-эпидемиологических условиях.»</i>
Приказ № 53 ⁸	Министерство юстиции	18 марта -12 апреля 2020 г.	<p>П. 3: <i>«Продлевается приостановление посещений и встреч в пенитенциарных учреждениях»</i></p> <p>П. 5 <i>«Приостановление приема посылок, пакетов с припасами и контейнерами с пищевыми продуктами будут определены заранее, в каждом случае ...»</i></p> <p>П. 7 <i>«Разрешается предоставление краткосрочной встречи через системы телеконференцсвязи через программные платформы, утвержденные пенитенциарным учреждением».</i></p> <p>П. 8 <i>«Допускается замена длительных встреч короткими ...»</i></p> <p>П. <i>«Встречи могут быть заменены телефонными звонками в максимально разрешенное время».</i></p> <p>П. 10 <i>«Право задержанного на телефонные разговоры увеличено вдвое».</i></p>
Приказ № 134 ⁹	Национальная пенитенциарная администрация	24 марта 2020 г.	План стандартных мероприятий учреждений пенитенциарной системы в контексте объявления чрезвычайного положения на территории Республики Молдова. <i>Приложение № 7 - Проведение онлайн-встреч осужденных с родственниками</i> (Приложение 1)
Приказ № 61 ¹⁰	Министерство юстиции	10 апреля - 12 мая 2020 г.	П. 3: <i>«Продлевается приостановление свиданий и встреч в пенитенциарных учреждениях.»</i>
Приказ № 72 ¹¹	Министерство юстиции	16 мая - 15 июня 2020 г.	<p>П. 3 <i>«А приостановить длительные свидания в пенитенциарных учреждениях»</i></p> <p>П. 4 <i>«Удваивается продолжительность и количество телефонных звонков»</i></p> <p>п. 5 <i>«На основании заявления задержанного, разрешается назначить краткосрочное свидание через системы телеконференцсвязи через программные платформы, утвержденные пенитенциарным учреждением»</i></p>
Приказ № 97 ¹²	Министерство юстиции	15 июня -15 июля 2020 г.	<p>П. 4: <i>«Прием посылок, пакетов с припасами и контейнерами с пищевыми продуктами в пенитенциарных учреждениях будет производиться с учетом следующих обстоятельств:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - наличие достаточного количества средств защиты для

⁸ [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

⁹ [О некоторых мерах системы пенитенциарной администрации в контексте объявления чрезвычайного положения на территории Республики Молдова | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

¹⁰ [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации -12 мая 2020 г. | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

¹¹ [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации -15 июня 2020 г. | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

¹² [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации -15 июля 2020 г. | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

			персонала, получающего продуктовые пакеты и контейнеры с пищевыми продуктами; - дезинфекция полученных товаров; - соблюдение требований к качеству, количеству, производству и упаковке передаваемых товаров / продуктов, установленных Национальной пенитенциарной администрацией в связи с необходимостью введения ограничений для предотвращения распространения инфекции COVID-19 в пенитенциарной среде;»
Приказ № 235.	Национальная пенитенциарная администрация	13 июля 2020 г.	П. 6 и 7 предусматривают ответственные указания и сроки разработки предложений по поправкам к Закону № 69/2020, в отношении организации осуществления задержанными определенных прав (например, права на собрания)
Приказы министерства юстиции ^{13 14}	Министерство юстиции	16 июля – текущая дата	В дальнейшем сохраняются положения о посылках, пакетах и контейнерах.

Вышеприведенное представление (*Таблица 1*) было необходимо для того, чтобы иметь возможность сделать более широкий анализ с точки зрения выбранного нормативного положения. Хотя первоначальная мера относится исключительно к приостановке посещений и встреч, перечисленные выше нормативные акты, тем не менее, могут помочь лучше понять эволюцию этого положения с течением времени, особенно с точки зрения принятых компенсационных мер или ненужных последствий с точки зрения защиты прав ребенка.

Существенным производным от права встречаться с родственниками и семьей детей, содержащихся в местах лишения свободы, является получение посылок, пакетов с припасами и контейнерами с пищевыми продуктами. Мы будем считать, что даже посредством этого обмена может быть реализовано право ребенка оставаться в контакте с внешним миром, потому что большую часть времени эти пакеты содержат вещи/товары, от которых ребенок был зависим до тех пор, пока не попал в пенитенциарное учреждение.

Нормативные положения в документах, которые существовали в этом сегменте, легко указывают на отсутствие первоначальной альтернативы, которая облегчила бы этот путь без встреч и свиданий с родственниками и семьями несовершеннолетних детей. Однако следует отметить, что это будет представлено позже, даже если мы будем считать **первоначальное воздействие запрета** существенным и значительным.

¹³ [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации - 15 августа 2020 г. | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

¹⁴ [О продлении особого режима в системе пенитенциарной администрации - 31 августа 2020 г. | НПА - Национальная пенитенциарная администрация \(gov.md\)](#)

В этом отношении необходимо уделить больше внимания Приложению № 7 «Предоставление онлайн-встреч между осужденными и родственниками» к Приказу Национальной пенитенциарной администрации № 134 от 24 марта 2020 года о некоторых мерах системы пенитенциарной администрации в контексте объявления чрезвычайного положения на территории Республики Молдова. Это включает в себя ряд действий, под-действий, а также ответственных лиц в пенитенциарном учреждении для объяснения механизма предоставления онлайн-встреч.

В главе о действиях предусмотрено:

- подготовка методики расчета для проведения онлайн-встреч задержанных с родственниками (заявление, правила конфиденциальности, необходимое оборудование);
- информирование осужденных и их родственников о мерах, принимаемых в контексте объявления чрезвычайного положения на территории Республики Молдова и собственно - обеспечение встреч в режиме онлайн (расписание, продолжительность и т. д.)

Хронологический подход к действиям Народного адвоката по правам ребенка в связи с выбранной мерой

В частности, право детей на поддержание отношений со своими семьями и с внешним миром будет рассматриваться с точки зрения положений *вышеупомянутого* приказа. Однако, в этом контексте, Общий комментарий № 10 Комитета ООН по правам ребенка гласит: «Каждый лишенный свободы ребенок имеет право поддерживать связь с семьей посредством переписки и свиданий. Для облегчения свиданий ребенок должен быть помещен в блок как можно ближе к месту жительства его или ее семьи. Исключительные обстоятельства, которые могут ограничить такой контакт, должны быть четко описаны в законе и не должны оставаться на усмотрение компетентных органов. Комитет также обращает внимание государства на Правила Организации Объединенных Наций для защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, принятые Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 45/113 от 14 декабря 1990 г., настоятельно призывая государства-участники полностью соблюдать эти правила.¹⁵

В контексте объявления исключительной ситуации, вызванной пандемическим вирусом COVID-19, Народный адвокат по правам ребенка постоянно следил за

¹⁵ [Raport-P-13-...pdf \(ombudsman.md\)](#)

соблюдением прав ребенка в местах лишения свободы в контексте отбывания уголовного наказания или в качестве меры пресечения (предварительное заключение).

В течение этого периода Народный адвокат по правам ребенка работал с Национальной пенитенциарной администрацией (НПА), давая рекомендации по снижению негативного воздействия на детей из-за ограничений, налагаемых некоторыми пенитенциарными администрациями, но также запрашивая, при необходимости, представление информации в связи с действиями, предпринятыми в этом сегменте.

6 апреля 2020 г., Народный адвокат по правам ребенка подал заявления¹⁶ в администрации пенитенциарных учреждений страны, в том числе на адрес Пенитенциарного учреждения № 10, Гоян. Помимо запроса информации о мерах, принимаемых для обеспечения безопасности и здоровья детей, их прав на образование, питание, средства гигиены, лекарства, Детский Омбудсмен также попросил предоставить информацию о *компенсационных мерах, принятых для уменьшения негативного воздействия и эмоционального стресса, которые могут быть вызваны отменой посещений родственниками.*

17 апреля 2020 года, в своем ответе¹⁷ на запрос Народного адвоката по правам ребенка, администрация пенитенциарного учреждения № 10 Гоян перечислила усилия, предпринятые до того момента, чтобы облегчить положение детей, содержащихся под стражей в новых пандемических условиях.

Таким образом, что касается компенсаторных действий для уменьшения негативного воздействия и эмоционального напряжения, администрация пенитенциарного учреждения № 10, Гоян, упомянула усилия сотрудников организации, которые выполняют свою работу непосредственно в секторе содержания под стражей (например, педагоги, психологи) и которые присутствуют на работе, проводят индивидуальные беседы/консультации с несовершеннолетними, находящимися под стражей, уделяя пристальное внимание любым ситуациям или нервозности. В связи с этим администрация учреждения также упомянула о занятиях и разнообразии свободного времени, например: пазлы, рисунки и т. д.

В этом отношении следует отметить, что право на свободное время и его безопасность, в том числе в местах содержания под стражей, не может быть **вариантом**, а

¹⁶ [Solicitare-nr.-12-8-24-12-8-26-din-06.04.2020.pdf \(ombudsman.md\)](#)

¹⁷ [P.-10-File.pdf \(ombudsman.md\)](#)

скорее должно рассматриваться международными стандартами как **основная обязанность заинтересованных сторон (учителей, психологов)**: а именно обязанность обеспечивать соблюдение права на свободное время и отдых в соответствии с возрастом и степенью зрелости детей.

Также в отправленном докладе, представители учреждения сослались на Приложение № 7 Приказа Национальной пенитенциарной администрации № 134 от 24.03.2020 г., на основании которой у осужденных есть возможность встречаться в режиме онлайн в течение всего периода применения жестких мер, введенных на национальном уровне. Было также заявлено, что несовершеннолетние «без колебаний» пользуются правом на телефонные разговоры, предусмотренным действующим законодательством. Следует отметить, что общие национальные положения включают следующее в условиях, установленных Исполнительным кодексом - независимо от режима, в котором он содержится, ребенок имеет право на два телефонных разговора в неделю продолжительностью 20 минут с родственником или с другим лицом по своему выбору.

21 апреля 2020 года Народный адвокат по правам ребенка направил обращение в Национальную пенитенциарную администрацию в контексте раннего обращения Народных адвокатов к Председателю Комитета по чрезвычайным ситуациям и Министру юстиции об освобождении из-под стражи некоторых категорий задержанных, в том числе несовершеннолетних. Запрос на информацию также был сделан в контексте рекомендации освободить определенные категории несовершеннолетних заключенных от исполнения уголовного наказания.

27 апреля был получен ответ¹⁸ от Национальной пенитенциарной администрации, в котором была представлена соответствующая информация. По его словам, на тот момент в Пенитенциарном учреждении № 10 было 32 задержанных / осужденных. Эта информация поступила в ответ на запрос Народного адвоката по правам ребенка в связи с возможностью освободить из-под стражи определенные категории задержанных, а именно детей, лишенных свободы во время COVID-19. Информация поступила в виде статистических данных и таблиц без какой-либо проверки целесообразности освобождения.

Следует отметить, что Детский Омбудсмен неоднократно оценивал действия, предпринятые системой пенитенциарной администрации, который попытался принять все

¹⁸ [ANP-27.04.2020-2-2-1555.pdf \(ombudsman.md\)](https://www.ombudsman.md/ANP-27.04.2020-2-2-1555.pdf)

необходимые меры для предотвращения и снижения рисков, связанных с пандемическим вирусом COVID-19, с тем чтобы здоровье, физическая неприкосновенность и жизнь лиц, лишенных свободы, и сотрудников пенитенциарных учреждений были ключевыми приоритетами.

Тем не менее, Детский Омбудсмен обратил внимание на тот факт, что предпринимаемые действия **должны были в максимально возможной степени избегать вмешательства их последствий** в применение других прав, гарантированных Конвенцией, при этом государство обязано обеспечить применение принципа идеальной конкуренции прав, то есть одновременное применение всех прав, гарантированных международным договором, независимо от места нахождения ребенка.

Народный адвокат по правам ребенка также обратил внимание Национальной пенитенциарной администрации и последующих учреждений на то, что, хотя в нынешней ситуации очевидно, что все действия сосредоточены на необходимости уменьшения/прекращения эпидемиологической ситуации, крайне важно, чтобы ответственные органы установили особые требования для соблюдения прав несовершеннолетних заключенных в рамках системного подхода или чтобы осуществление одного права не приводило к чрезмерному вмешательству в осуществление другого права.

В этой связи, Народный адвокат по правам ребенка выступил с рядом рекомендаций¹⁹, которые должны быть выполнены Национальной пенитенциарной администрацией. Таким образом, Детский Омбудсмен подчеркнул, что, хотя ограничения на посещения родственников несовершеннолетних заключенных и задержанных с детьми в возрасте 0–3 лет в пенитенциарных учреждениях были необходимы для предотвращения вспышек COVID-19, **эти ограничения должны были быть введены прозрачным образом и четко доведены до сведения пострадавших. Внезапное прекращение контакта с внешним миром чревато обострением того, что можно назвать напряженными, стрессовыми, трудными и потенциально опасными ситуациями.**

В то же время, ограничение контактов с родственниками, хотя и являлось необходимым элементом в этой ситуации, безусловно, было огромным эмоциональным стрессом для детей и подорвало благополучие и здоровье несовершеннолетних заключенных.

Народный адвокат по правам ребенка порекомендовал в качестве возмещения:

¹⁹ [APDC ANP.pdf \(ombudsman.md\)](#)

- увеличение количества телефонных разговоров со счета Национальной пенитенциарной администрации;
- обеспечение, насколько это возможно, общения несовершеннолетних заключенных с их родственниками извне через сети Viber, Skype или Messenger.

Омбудсмен отметил, что, хотя эти действия не предусмотрены национальным законодательством, они по-прежнему соответствуют рекомендациям ООН по соблюдению прав задержанных во время пандемии, вызванной вирусом COVID-19.

Также, Народный адвокат по правам ребенка напомнил Национальной пенитенциарной администрации о правилах, предусмотренных Конвенцией ООН о правах ребенка (в силу для Республики Молдова от 25 февраля 1993 г.), Свод минимальных правил отправления правосудия в отношении несовершеннолетних от 18 декабря 2002 года и Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в той или иной форме, которые обуславливают необходимость соблюдения прав задержанных детей *независимо от исключительных обстоятельств*.

Другой важный вопрос, на который обратил внимание Народный адвокат по правам ребенка - это сокращение и недопущение актов насилия в отношении детей или направленных против детей. Периоды кризиса или периоды, когда дети не могут быть вовлечены в социально-образовательную деятельность, являются положительным фактором для увеличения количества ссор между детьми или повышения уровня агрессии по отношению к некоторым из них. Чтобы уменьшить представленные ситуации, было предложено усилить деятельность психологической помощи, предлагая постоянных психологов-консультантов с соблюдением мер защиты в эпидемиологической ситуации.

Подводя итоги в хронологическом порядке, но также систематизируя рекомендации, неоднократно адресованные Национальной пенитенциарной администрации, учитывая, что Национальная пенитенциарная администрация частично преуспела в соблюдении прав детей во время кризиса, Народный адвокат по правам ребенка выдвинул следующие рекомендации для исправления ситуации:

- ***Усиление технической базы компьютерами и подключением к Интернету, чтобы полностью обеспечить дистанционное обучение в подобных ситуациях;***

- *Выявление возможностей и увеличение количества разговоров задержанных детей с лицами/родственниками за пределами учреждения в таких ситуациях;*
- *Исключение платы в размере 15 леев, взимаемой при получении посылок через услуги «Почта Молдовы»;*
- *Развитие и диверсификация психологической деятельности для заключенных детей.*

Следует отметить, что в тот же период в Офисе народного адвоката готовился ряд анализов, в том числе ситуации с COVID-19 в местах лишения свободы с многосторонней точки зрения.

Техническое примечание: «COVID-19 и дети, лишённые свободы» и действия, предпринятые ЮНИСЕФ для доведения этого до сведения соответствующих органов.

В соответствии с вышеизложенным, для обеспечения полной реализации прав детей в местах лишения свободы, а также в контексте разработки Технического примечания: COVID-19 и дети, лишённые свободы²⁰ и необходимости информирования соответствующих учреждений 15 мая 2020 года было отправлено письмо в Министерство юстиции от имени Представительства ЮНИСЕФ в Республике Молдова (Ref. MOL/R/ER – 2775). Таким образом, было доведено до сведения содержание Технического примечания, касающейся судей, офицеров пробации, должностных лиц пенитенциарных учреждений, а также сотрудников Министерства юстиции.

Техническое примечание: COVID-19 и дети, лишённые свободы, в дополнение к защите наиболее уязвимых детей во время пандемии, а также возможность введения мер реагирования на пандемию, таких как:

- Введение моратория на содержание детей в местах лишения свободы;
- Освобождение всех детей, которых можно освободить в условиях безопасности;
- Защита здоровья и благополучия детей, которым необходимо оставаться под стражей.

В том же ключе и для того, чтобы быть открытым для любой поддержки, необходимой для предотвращения вируса и уменьшения воздействия пандемии на детей,

²⁰ [ChildrenDeprivedofLibertyandCOVID.pdf \(ohchr.org\)](#)

лишенных свободы, ЮНИСЕФ направил *вышеупомянутое* Техническое примечание, в том числе в следующие органы/учреждения:

- Высший совет магистратуры (MOL R ER 2784c);
- Министерство внутренних дел (MOL R ER 2784a);
- Генеральная прокуратура (MOL R ER 2784);
- Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством (MOL R ER 2784b).

Поскольку последовательные действия выполненные и проанализированные в свете эволюции документов, выданных Министерством юстиции и, соответственно, Национальной пенитенциарной администрацией, не следовали курсу, который выделил бы первые две меры реагирования на пандемию, перечисленные выше, трудно оценить, в какой степени Министерство юстиции Республики Молдова приняло во внимание рекомендации и просьбы, представленные в Технической записке - запрос, включающий рекомендации Народного адвоката по правам ребенка.

[Как эта мера повлияла на четыре руководящих принципа КПП в отношении права ребенка оставаться в контакте с внешним миром](#)

Учитывая уязвимость детей, лишенных свободы, важность семейных уз и содействие реинтеграции в общество, компетентные органы должны активно гарантировать и поддерживать соблюдение прав ребенка, как это изложено в международных документах.²¹

Несомненно, руководящие принципы, которые придают этическое и идеологическое измерение всей системе прав детей, могут управлять неопределенными временами, такие как пандемия. Для детей большое значение имеют физический комфорт и личный контакт с семьей, и отсутствие этого может привести к значительным негативным последствиям. Вот почему крайне важно уделять первоочередное внимание контактам с родителями и родственниками, чтобы обеспечить поддержание психического здоровья детей, особенно в отношении детей, которые зависимы от этих связей, во время их нахождения в местах лишения свободы.

²¹ П. 21 Руководящих принципов Совета Европы по вопросам юстиции в отношении детей, утвержденных Комитетом министров Совета Европы 17 ноября 2010 г.

Как эта мера повлияла на четыре руководящих принципа Конвенции о правах ребенка в отношении права ребенка поддерживать контакт с внешним миром легче понять из приведенной ниже таблицы.

Таблица 2. Влияние мер на четыре руководящих принципа Конвенции Организации Объединенных Наций о правах ребенка

Принцип	Как происходило взаимодействие принцип - мера - вмешательство
<p>Недискриминация, ст. 2 Конвенции;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Вес принципа недискриминации придается обязательством, возложенным на государства в соответствии со статьей 2 Конвенции, соблюдать и гарантировать все установленные ею права, «независимо от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национальности, этнической принадлежности или социального происхождения, материального положения, физической недееспособности, статуса при рождении или приобретенного статуса ребенка или его родителей или законных представителей. - Однако с точки зрения анализа воздействия ограничительной меры, приостанавливающей посещения и встречи, была выявлена положительная дискриминация детей, у которых нет родственников, друзей, семьи, с которыми можно поддерживать отношения и которые не зависят от этого. Однако мы не можем говорить о дискриминации в истинном смысле этого слова, поскольку определение случая не может быть выполнено, а скорее мы можем сослаться на существование другого воздействия. Таким образом, хотя мера такая же, целевая группа, к которой она относится, такая же (заключенные), однако тот факт, что некоторые из детей зависят от поддержания этих отношений с внешним миром, может вызвать такой разрыв воздействия.
<p>Наилучшие интересы ребенка, ст. 3 Конвенции</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Критерий наилучших интересов ребенка субъективен на двойном уровне. Речь идет, прежде всего, о коллективной субъективности, которая в тот момент, когда общество вместе с национальными властями, создала изолированное представление о наилучших интересах ребенка, наилучшие интересы ребенка - это быть здоровым». Будем считать, что при этом не учитывалась личная субъективность ребенка, когда его пожелания не соответствуют концепции и субъективности общества в целом. И этот недостаток подтверждается отсутствием связи между принципом обеспечения наилучших интересов

	<p>ребенка и соблюдением мнения ребенка. В отсутствие четко выраженного мнения о ребенке наилучшие интересы ребенка будут сведены к той коллективной субъективности, что с точки зрения пандемии, а также с точки зрения права на выживание и развитие не обязательно плохо. В идеале мы должны сослаться <i>на системный подход, при котором в условиях пандемии преобладает право на выживание и развитие, а право поддерживать отношения с родственниками и семьей, а также все другие права, гарантированные Конвенцией, реализуются с уважением мнения ребенка и последовательно в интересах ребенка на равной и недискриминационной основе.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Решение о принятии такой меры было основано на исключительно «научном» анализе ситуации, без подхода, основанного на правах человека в целом, а также на правах ребенка в частности. - По-прежнему актуально, что отклонения от этого принципа недопустимы, даже в случае опасности. Например, Комитет по правам ребенка заявил в своем Докладе о детях в вооруженных конфликтах, что «нет отступлений от общих положений ст. 2, 3 и 4 КПП, даже в случае войны или опасности».
<p>Право на выживание и развитие, ст. 6 Конвенции;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Право ребенка на выживание и развитие тесно связано с правом ребенка на наивысший достижимый уровень здоровья, медицинских услуг и адекватный уровень жизни. В этом отношении мы будем считать, что национальные власти считали этот аспект <i>изолированным и первостепенным</i>. Однако, проводя грань между соблюдением права на здоровье детей в пенитенциарных учреждениях и другими правами, которыми дети должны пользоваться в полной мере, принятые меры могли дать лишь неполный «результат». - Однако стремление обеспечить право на здоровье и безопасность детей, каким бы очевидным оно ни было, было невозможно реализовать в отсутствие системной упорядоченности мер, принимаемых с этой точки зрения. Однако тот факт, что сотрудники пенитенциарного учреждения по-прежнему имели право поддерживать отношения с внешним миром, с самого начала <i>исключил отсутствие риска</i> возникновения вспышки заболевания внутри пенитенциарного учреждения.
<p>Соблюдение права ребенка, ст. 12 Конвенции;</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Статья 12 Конвенции о правах ребенка устанавливает право каждого ребенка свободно выражать свое мнение по вопросам, касающимся его, и право на получение соответствующего внимания к этому мнению. В этом

отношении очевидно, что обеспечение здоровья и безопасности детей в местах лишения свободы имеет приоритет, однако обеспечение уважения мнения ребенка может осуществляться **параллельно** в этом контексте, *объясняя необходимость введения такой меры и, соответственно, спрашивая мнение детей об альтернативах, которые могут найти отклик в контексте приостановленных посещений и встреч.* Следовательно, государство, имеющее позитивное обязательство признавать и обеспечивать осуществление этого права во всех сферах общественной жизни, а также для реализации всех прав, предусмотренных Конвенцией, должно было подтвердить это обязательство.

- Частью реализации права на поддержание отношений с родственниками и семьей, связанной с принципом уважения мнения ребенка, является необходимость создания эффективных механизмов подачи жалоб и оказания гарантированной государством юридической помощи в случаях игнорирования или нарушения прав ребенка на свое мнение и/или игнорирования выраженного мнения. Даже если ситуация была чрезвычайной для общественного здоровья, все равно оставались **безопасные** способы обеспечить соблюдение этого аспекта. Особенно в контексте того, что во время визита дети заявили, что переписка была плохо обеспечена.

Различное воздействие меры на разные группы детей.

Считаем, что мера по-разному повлияла на детей, содержащихся в Пенитенциарном учреждении №10, Гоян, у которых нет никого в сообществе и которые не могут поддерживать отношения с семьей или родственниками. Мы будем считать, что эти меры оказали минимальное воздействие на этих детей, или мы даже засвидетельствуем отсутствие воздействия, поскольку для этой категории детей отсутствие встреч с семьей и родственниками является нормальным явлением, а не исключением, порожденным пандемическим вирусом. Это не обязательно означает, что эти дети не страдают в связи с этим аспектом с психоэмоциональной точки зрения.

Анализ положительного, отрицательного и нейтрального воздействия меры.

Принимая во внимание приведенный выше анализ, очевидно, может быть установлено только отрицательное и нейтральное воздействие меры, установленной Приказом № 50 Министерства юстиции об установлении особого режима в системе пенитенциарной администрации от 12 марта 2020 года.

Негативное воздействие в основном относится к **спонтанному и несопровождаемому разрыву реальных компенсационных мероприятий**. Однако, даже если *де-юре* в Планах мероприятий по профилактике заболеваний и распространению инфекции COVID-19 среди персонала и лиц, лишенных свободы, утвержденном при этом Приказом Национальной пенитенциарной администрации №119 об организации процесса профилактики и борьбы с коронавирусной инфекцией нового типа (2019-nCoV), *де-факто* во время профилактического посещения пенитенциарного учреждения № 10, Гоян продемонстрировал значительные недостатки, в том числе в части телефонных звонков, обеспечения корреспонденции и бесплатного обмена посылками.

Нейтральное воздействие меры можно оценить с точки зрения тех детей, которые, хотя и попадают в категорию детей, содержащихся в Пенитенциарном учреждении № 10, Гоян, по причинам, не зависящим от них, лишены контактов с обществом, не имеют ни родственников, ни семьи, которые могли бы их навещать. В отношении этих детей ограничение на приостановку свиданий и встреч не касается их, поэтому можно сделать вывод о нейтральном воздействии меры на их личность.

Что касается положительного воздействия, то оно, безусловно, совпадает с намерением национальных властей в лице Министерства юстиции, а именно - обеспечить безопасность и здоровье ребенка. Однако полнота этого положительного воздействия могла быть обеспечена только с целью полного прекращения контакта с людьми за пределами пенитенциарного учреждения, и это касается тюремного персонала, включая вспомогательный персонал, который не сталкивался с какими-либо ограничениями передвижения, по крайней мере, с нормативной точки зрения. Другими словами, положительное воздействие можно лишь частично оценить в контексте, в котором эта мера считалась необходимой линейными властями, но не принималась систематически.

Эта мера была разработана для того, чтобы **способствовать** изоляции детей от потенциальной опасности заражения вирусом COVID-19 от людей за пределами изолятора, а **не полностью исключить** этот риск.

Предварительное посещение в Пенитенциарное учреждение № 10, Гоян и актуальность его выводов в процессе оценки воздействия принятой меры на право ребенка оставаться в контакте с внешним миром.

В период с 17 по 18 мая 2021 года сотрудники управления «Права Ребенка» Офиса народного адвоката предварительно посетили²² пенитенциарное учреждение № 10, Гоян, в соответствии с положениями ст.1, 11 п. j), 17 и 24 ч. (2) Закона о народном адвокате №52/2014, требованиями п. 8 Положения об организации и функционировании Офиса народного адвоката, утвержденного Законом №164/2015 и подпунктом 1.9.5 пункта 1.9. Плана Управления по правам ребенка на 2021 год относительно: «Мониторинга реализации основных рекомендаций, представленных в Тематическом докладе об оценке соблюдения прав детей, содержащихся под стражей в связи с уголовным преследованием или исполнением приговора».

В контексте пандемического кризиса администрация пенитенциарного учреждения и дети заявили, что посещения запрещены, но *поддержание контакта с семьей, родственниками, общение с ними осуществляется посредством 20-минутных телефонных звонков и программного обеспечения Skype.*

В этом разделе, Детский Омбудсмен отметил некоторые препятствия на пути реализации права детей на поддержание отношений с семьей и родственниками. Некоторые задержанные сообщили, что не могут позвонить домой из-за отсутствия специальной телефонной карты, в то время как другие заявили, что письма их семьям не отправлялись. Эти два препятствия, безусловно, оказали значительное негативное воздействие на психоэмоциональное состояние детей в заключении, особенно в контексте, в котором они считали необходимым заявить об этом.

В этом контексте, чтобы полностью реализовать право на общение с семьей, Народный адвокат повторил рекомендации, сделанные в начале периода пандемии, о рассмотрении возможности увеличения количества телефонных разговоров за счет посещений, не проводимых в период пандемического кризиса. В то же время, Детский Омбудсмен обнаружил, что эти несовершеннолетние дети не участвуют в мероприятиях, эффективных программах ресоциализации для успешной реинтеграции в общество / сообщество, они в конечном итоге не имеют базовых знаний о взаимодействии с социальной средой.

²² [Raport-vizita-P-10-1.pdf \(ombudsman.md\)](#)

В том же духе был сделан вывод о том, что тревожную ситуацию по-прежнему представляет группа детей, у которых нет никого в сообществе, нет семьи или родственников. Попав на свободу, не закончив учебу, без работы, отсутствия опыта, источников дохода, отсутствия материальной, финансовой, но и психологической поддержки с последующими недостатками и проблемами, они снова совершают преступления, за которые их осуждают и возвращают в пенитенциарные учреждения, среду, уже известную, с правилами, в некоторой степени понятными и принятыми несовершеннолетними, и пенитенциарное учреждение становится для них единственной «нормальной» средой существования.²³

Результаты этого посещения, с точки зрения права детей, содержащихся под стражей, поддерживать контакт с внешним миром, подтвердили, что, *хотя альтернативные меры существуют на уровне регулирования, в действительности ситуация остается по-прежнему напряженной*. Тот факт, что дети через год после введения этой меры приостановки посещений и встреч также заявляют об отсутствии соответствующих SIM-карт и трудностях в обеспечении переписки с семьей в письмах, очевидно, подчеркивает негативное воздействие ограничительного первоначального нормативного положения, а именно того, которое приостанавливает посещения и встречи.

Однако, на наш взгляд, это негативное воздействие в основном связано с отсутствием обеспечения эффективной реализации альтернативных мер, указанных в перечисленных *выше* нормативных актах. Хотя на первый взгляд они казались недостаточными, отсутствие эффективных условий для их проведения было еще более явным в этом отношении.

Конвенция ООН о правах ребенка предусматривает принцип одновременного и кумулятивного применения всех прав, гарантированных Конвенцией. Мы отмечаем, что ограничение доступа детей к осуществлению их прав с целью защиты жизни и здоровья детей во время чрезвычайных ситуаций соответствует международным стандартам в области защиты детей.

Однако это необходимо рассматривать в целом и с фактическим учетом реальных возможностей альтернативного обеспечения осуществления всех прав. Другими словами, хотя первоначальное намерение властей было благородным, разработка альтернатив, которые было бы невозможно материализовать, затруднила негативное воздействие этой меры.

²³ [Raport-vizita-P-10-1.pdf \(ombudsman.md\)](#)

III. Заключительные выводы

1. В соответствии с Замечанием общего порядка № 24 Комитета ООН по правам ребенка, дети, находящиеся в конфликте с законом, в том числе дети-рецидивисты, имеют право на обращение, способствующее их реинтеграции и принятию ребенком конструктивной роли в обществе. Арест, задержание или заключение ребенка могут использоваться только в качестве крайней меры. Это следует принимать во внимание, особенно в условиях пандемии, вызванной вирусом COVID-19, и если задержание было разрешено в качестве крайней меры, оценка возможности немедленно освободить несовершеннолетнего из-под стражи должна рассматриваться как первая мера.
2. Первоначальное обеспечение компенсационных мер, чтобы не прерывать контакт с родственниками и семьей задержанных детей, свело бы к минимуму воздействие и мгновенную психическую нагрузку на личность ребенка;
3. Намерение национальных властей сделать приоритетом здоровье и безопасность ребенка очевидно, даже с учетом риска возможного эмоционального стресса для детей;
4. Оценка воздействия нынешней меры может привести к более многостороннему и дальновидному подходу;
5. Не принятие такого законодательства привело к негативному влиянию на осуществление права ребенка оставаться в контакте с внешним миром, а фактическая неспособность обеспечить, чтобы предлагаемые действия были приняты в качестве альтернативных мер;
6. Эта мера не может повлиять на детей, у которых в сообществе нет никого, с кем можно было бы поддерживать связь (семья или родственники), поскольку отсутствие свиданий и встреч для этих детей считается нормальным явлением.
7. Из-за непредсказуемости подобной ситуации в будущем, трудно дать четкие рекомендации, кроме нормативного аспекта.

IV. Рекомендации

1. Правительству следует обеспечить проведение CRIA перед принятием политики / решений по любому вопросу, затрагивающему права детей, как в срочном, так и в повседневном контексте.
2. К мере содержания под стражей следует относиться более серьезно, как к крайней мере в отношении детей, а в случае возникновения таких ситуаций в будущем - оценка целесообразности освобождения определенных категорий задержанных должна иметь первостепенное значение;
3. Национальная пенитенциарная администрация должна активизировать свои усилия, чтобы помочь поддерживать связь осужденных и лишенных свободы детей с семьей в контексте реалий пандемии и предотвращения заражения несовершеннолетних вирусом COVID-19;
4. Разработать необходимую и актуальную нормативную базу для диверсификации возможностей обеспечения контакта с семьей с использованием современных технических характеристик (Министерству юстиции);
5. Создать с самого начала механизм мониторинга и контроля за соблюдением таких мер, принимаемых в срочном порядке, поскольку тот факт, что эти меры принимаются на определенный и более короткий период, не отменяет их важности и воздействия. Отсутствие такого механизма влечет легкомысленное отношение к соблюдению меры;

V. Планируемые последующие действия

Распространение доклада

Доклад будет надлежащим образом распространен через платформу www.ombudsman.md, так как обычно размещаются тематические или специальные доклады Народного адвоката по правам ребенка, о его разработке и результатах будет объявлено.

Вместе с сопроводительным письмом этот доклад будет отправлен на адрес соответствующего учреждения содержания под стражей - Пенитенциарное учреждение №. 10, Гоян, а для информации он будет отправлен в другие учреждения пенитенциарной системы, а также в Министерство юстиции и Национальную пенитенциарную администрацию.

VI. Извлеченные уроки

1. Основная трудность заключалась в непредсказуемых решениях властей о введении чрезвычайного положения на всей территории страны в период, когда должна была развиваться CRIA. Решение, хотя и не аргументированное с пандемической точки зрения, ввело ограничения доступности в таких учреждениях, как пенитенциарные учреждения. Эти решения максимально сузили методологическое разнообразие и с самого начала исключили некоторые способы проведения оценки воздействия (например, вопросник);
2. Продление первоначально установленных сроков было таким, чтобы частично исключить реальность того времени, когда эта мера применялась, из анализа и окончательных выводов доклада;
3. В качестве первого упражнения процесс оценки воздействия меры на права ребенка, связанной с пандемией, вызванной вирусом COVID-19, также включал попытку адаптироваться к некоторым непредвиденным вызовам (например, совпадение сроков реализации CRIA с чрезвычайным положением, установленным на уровне страны; взаимосвязь между первоначальным решением о том, как будет реализована CRIA, и решением, принятым во время продления сроков, вытекающих из проекта);
4. Тот факт, что этот процесс был одновременным для государств – сторон сети ENOC позволил, при необходимости, обеспечить обмен передовым опытом (например, учебные занятия);
5. Если бы мы возобновили этот процесс оценки воздействия с самого начала, мы бы проводили его только в сравнительной перспективе параллельно с действием выбранной меры.
6. Возможно, но не с уверенностью, что результаты оценки воздействия были бы другими, если бы эта оценка проводилась одновременно с выбранной ограничительной мерой. Таким образом, быстрота реакции создала бы возможность выбора методических разновидностей. Однако в этом отношении возможная чрезмерная бюрократия процедур могла как затруднить процесс, так и задержать сбор данных;
7. Тот факт, что на момент начала аналитического обзора имелись хорошие данные и фактическая основа, в некоторой степени обеспечил хороший результат исследования.