

РЕЗУЛЬТАТЫ ПРОЕКТА ЕС—УВКБ ООН «ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗДЕЛЕНИЯ И РАБОТЫ С МИГРАЦИОННЫМИ ПОТОКАМИ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ»

В последнее время часто отмечается, что рост смешанных миграционных потоков во всем мире, а также в направлении новых границ ЕС оказывает заметное влияние на Беларусь, создавая тем самым дополнительные проблемы для существующей системы предоставления убежища. Поэтому перед государством возникает вопрос создания современной системы управления миграцией, которая, с одной стороны, позволит предупреждать и решать проблему нелегальной миграции, а с другой — обеспечит помощь лицам, нуждающимся в международной защите.

В рамках решения задачи разделения смешанных миграционных потоков в Республике Беларусь в 2007 — начале 2009 гг. был реализован проект ЕС—УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь».

Проект подписан Председателем Государственного пограничного комитета Республики Беларусь и Представителем УВКБ ООН в Республике Беларусь 26 января 2007 г. и зарегистрирован в базе данных программ и проектов международной технической помощи Министерства экономики Республики Беларусь 30 января 2007 г. за № 2/07/000304.

Координирующая роль Государственного пограничного комитета (ГПК) способствовала эффективной реализации проекта на всем протяжении его осуществления. Все партнеры проекта показали высокий профессиональный уровень и готовность предпринимать совместные усилия, направленные на достижение целей проекта.

Первоначально завершение проекта планировалось 31 декабря 2008 г. Однако в целях полной реализации всей запланированной деятельности по проекту и наиболее эффективной подготовки к его второй фазе сроки реализации проекта были продлены до 30 апреля 2009 г.

Информация о начале проекта публиковалась в Журнале международного права и международных отношений (2007. № 1. С. 58—60). Основная цель проекта ЕС—УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь» — развитие эффективной и комплексной системы разделения миграционных потоков, повышение уровня работы с лицами, ищущими убежища, на Государственной границе Республики Беларусь.

Проект включал несколько основных компонентов.

1. Создание механизма мониторинга с участием УВКБ ООН, МОМ и общественных организаций на стратегических направлениях границы.

7 мая 2008 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании по вопросам мониторинга границы и доступа к процедуре определения статуса беженца в Беларуси. Свои подписи под документом поставили представители Государственного пограничного комитета Республики Беларусь, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международной организации по миграции (МОМ), Белорусского общества Красного Креста (БОКК) и Белорусского движения медицинских работников (БДМР). Департамент по гражданству и миграции (ДГМ) МВД Республики Беларусь принял участие в разработке документа.

Меморандум определил процедуру мониторинга границы, порядок проведения мониторинговых визитов, установил права и обязанности сторон. Подписание Меморандума широко освещалось в средствах массовой информации; этот шаг был высоко оценен как партнерами проекта, так и государственными органами и международными организациями, аккредитованными в Беларуси.

В рамках проекта осуществлялось 2 типа мониторинговых визитов: ознакомительные и информационные (по факту задержания). Всего за 2007—апрель 2009 гг. было осуществлено 7 ознакомительных мониторинговых визитов в подразделения ГПК.

Все ознакомительные визиты сопровождались тренингами для личного состава подразделений ГПК. Всего в 11 тренингах приняли участие около 600 сотрудников ГПК. В рамках тренингов каждая из организаций — участников мониторингового процесса (ГПК, УВКБ ООН, ДГМ, МОМ, БДМР и БОКК) была представлена докладчиком, который рассказывал как о деятельности своей организации в целом, так и о мандате организации в рамках проекта. Сотрудникам ГПК предоставлялась информация о международных стандартах в сфере убежища; основных аспектах государственной процедуры определения статуса беженца; программе по добровольному возвращению мигрантов на родину; возможностях общественных организаций в сфере оказания мигрантам (в том числе и задержанным на границе) консультативной, социальной и гуманитарной помощи. Сотрудники ГПК, отвечающие за работу с мигрантами, наладили непосредственный контакт с представителями международных и общественных организаций.

Основным инструментом выявления лиц, ищущих убежища, среди задержанных на границе мигрантов стали информационные (по факту задержания) мониторинговые визиты.

За время реализации проекта было проведено 52 информационных мониторинговых визита. В ходе данных визитов был проинтервьюирован 141 мигрант; 25 человек подали ходатайство о предоставлении

статуса беженца. Все ходатайства были зарегистрированы и переданы в миграционные органы для их рассмотрения по существу дела. Все опрошенные мигранты получили соответствующую консультативную, социальную и гуманитарную помощь.

В ходе информационных мониторинговых визитов осуществлялась следующая деятельность:

- выявление лиц, ищущих убежища, в общем потоке «нерегулярных» мигрантов;
- выявление в общем потоке «нерегулярных» мигрантов лиц, желающих воспользоваться программой добровольного возвращения на родину;
- разъяснение лицам, ищущим убежища, и задержанным нерегулярным мигрантам их прав и обязанностей;
- регистрация лиц, ищущих убежища;
- консультирование по существующей государственной процедуре определения статуса беженца;
- предоставление услуг переводчиков с редких языков;
- предоставление социальной и гуманитарной помощи лицам, ищущим убежища, и мигрантам;
- ознакомление с условиями содержания задержанных мигрантов;
- отработка практического взаимодействия партнеров проекта по мониторингу границы;
- налаживание эффективного сотрудничества между органами государственной власти, международными и общественными организациями.

С 2008 г. для более эффективного сотрудничества в рамках проекта юриконсульт Службы по консультированию беженцев (совместный проект УВКБ ООН и БДМР) ежедневно получает от ГПК информацию о задержанных за границей мигрантах (за истекшие сутки); сотрудники БДМР на местах также поддерживают регулярный контакт (как минимум, один раз в неделю) с местными подразделениями ГПК.

При получении информации о задержании на границе мигрантов сотрудники БДМР выезжают в соответствующее подразделение ГПК, где проводят интервьюирование задержанных.

При каждом случае получения информации о задержании на границе мигрантов БДМР информирует:

- ГПК и МВД (местное управление по гражданству и миграции) — в случае обращения мигрантов с ходатайством о предоставлении статуса беженца;
- МОМ — в случае, если мигранты обратились за помощью в добровольном возвращении на родину;
- БОКК — для того, чтобы оно имело возможность своевременно оказать социальную и гуманитарную помощь.

Независимо от того, обратился впоследствии задержанный на границе мигрант за какой-либо помощью или нет, он все равно получает весь доступный спектр консультативной, а при необходимости и практической, помощи.

В рамках проекта региональные социальные работники БОКК на местах (в трех областях) проводили встречи с сотрудниками местных подразделений ГПК и осуществляли визиты в изоляторы временного содержания (ИВС) для оказания гуманитарной, психологической и медицинской помощи находящимся там задержанным. При этом имелась возможность доставки в учреждения здравоохранения лиц, находящихся в ИВС и нуждающихся в экстренной помощи или получении консультаций врача-специалиста узкого профиля.

БОКК производил закупку и последующую раздачу задержанным мигрантам продуктовых наборов длительного хранения (в том числе и для детей), продуктовых наборов быстрого приготовления (в том числе и для детей), мужских и женских гигиенических наборов. Задержанные на границе мигранты также получали одежду и прочие вещи первой необходимости. В связи с тем, что у продуктовых наборов был ограниченный срок хранения, работники БОКК раздали часть из них лицам, ищущим убежища, проживавшим в пунктах временного размещения в гг. Витебске и Гомеле, а также лицам, ищущим убежища или имеющим гуманитарный статус в Республике Беларусь, проживающим в г. Минске и снимающим жилье самостоятельно.

Важно отметить, что в рамках данного компонента была оказана поддержка организационным структурам БОКК и БДМР в гг. Гомеле, Бресте и Гродно. В течение 2007 г. БДМР открыло свои представительства в гг. Бресте, Гомеле и Гродно; был подготовлен соответствующий персонал БОКК и БДМР; закуплено и передано оборудование для обеих организаций.

2. Усиление механизмов направления лиц, ищущих убежища, органами ГПК и МВД в миграционные органы

13–14 марта 2007 г. в г. Логойске (Минская область) проведен первый международный практический семинар на тему «Смешанные миграционные потоки и международная защита беженцев». В семинаре приняли участие 34 представителя пограничных ведомств Республики Беларусь, Российской Федерации, Украины и Венгрии, ДГМ МВД Беларуси, Минской городской коллегии адвокатов, БОКК и БДМР. Семинар проводили эксперты Европейского совета по делам беженцев и лиц в изгнании (ECRE), УВКБ ООН и МОМ.

В ходе семинара представителям ГПК, задействованным в проекте, были даны основы знаний в области международной защиты вынужденных мигрантов; были достигнуты договоренности о расширении взаимодействия между ГПК, общественными организациями и УВКБ ООН в сфере мониторинга границ; повышена квалификация представителей ГПК и МВД по вопросам миграции и убежища; налажено сотрудничество между представителями ГПК, МВД и общественных организаций.

15–19 мая 2007 г. состоялся ознакомительный визит в Словакию и Украину по обмену практическим опытом работы с беженцами и лицами, ищущими убежища, на новых границах ЕС с учетом международных стандартов в этой сфере. С белорусской стороны в визите приняли участие представители ГПК, МВД, УВКБ ООН, БДМР и БОКК. Визит позволил ознакомиться со словацким и украинским законодательством в сфере убежища, работой центров временного размещения мигрантов и лиц, ищущих убежища, а также способствовал установлению контактов с коллегами из Словакии и Украины. Белорусская делегация сделала особый акцент на способах оказания общественными организациями содействия государственным органам в управлении смешанными миграционными потоками (прежде всего, по вопросам оказания помощи лицам, ищущим убежища, и беженцам), а также на вопросах, связанных с организацией сотрудничества между органами государственной власти и общественными объединениями.

В июне 2007 г. ГПК было передано 8 микроавтобусов «Фольксваген», БОКК также получил 1 микроавтобус.

В январе 2008 г. тиражом 3500 экземпляров был издан и распространен по всем подразделениям ГПК, а также направлен в УВКБ ООН, МОМ, БДМР и БОКК буклет «Памятка сотруднику органов пограничной службы Республики Беларусь по работе на границе с лицами, ищущими убежища», который был разработан ГПК и МОО «Развитие» в сотрудничестве с партнерами по проекту.

В июле 2008 г. в рамках проекта состоялась ознакомительная поездка 12 представителей органов государственной власти Республики Беларусь, общественных и международных организаций в Польшу. Белорусская делегация была представлена следующим составом: ГПК — 6 человек, МВД — 2 человека, БОКК и БДМР — по 1 человеку, УВКБ ООН — 2 человека. Поездка позволила ознакомиться и изучить на примере Польши практику ЕС и опыт взаимодействия органов государственной власти и общественных организаций в сфере убежища и разделения миграционных потоков на границе.

15–18 декабря 2008 г. состоялся ознакомительный визит в Пограничную академию МВД Германии, в котором приняли участие 7 представителей государственных органов, учреждений образования Республики Беларусь и общественных организаций (ГПК, Пограничного факультета при Военной академии Республики Беларусь, Пограничного факультета Института национальной безопасности Республики Беларусь, Академии МВД Республики Беларусь, МОО «Развитие», БГЭУ и БГУ).

В рамках проекта был разработан проект межведомственной инструкции, касающейся вопросов направления лиц, ищущих убежища, из подразделений ГПК в миграционные органы Республики Беларусь для прохождения полной процедуры определения статуса беженца. Дальнейшие работы над инструкцией будут проводиться в рамках второй фазы данного проекта.

3. Подготовка учебных материалов и специальных курсов

В апреле 2007 г. в учебный план Академии МВД был введен курс по вопросам права по предоставлению убежища («Роль правоохранительных органов в разработке документов по вопросам предоставления убежища и миграции»). С сентября 2007 г. на Пограничном факультете при Институте национальной безопасности, а с февраля 2008 г. — на Пограничном факультете при Военной академии Республики Беларусь включен в расписание занятий и преподается учебный курс по разделению смешанных миграционных потоков на государственной границе и по вопросу предоставления убежища.

МОО «Развитие» в сотрудничестве с УВКБ ООН, Академией МВД и пограничными факультетами разработало учебное пособие «Связь между миграцией и убежищем», которое было издано в январе 2008 г. тиражом 1000 экземпляров. В книгу вошли презентации Академии МВД и Пограничного факультета при Военной академии, учебные программы по соответствующим курсам Академии МВД и пограничных факультетов, 8 глав учебных материалов и глоссарий по вопросам миграции и убежища. Весь тираж был передан в соответствующие учебные заведения.

На базе двух пограничных факультетов и Академии МВД созданы и, начиная с октября 2008 г., функционируют 3 Интернет-центра, специализирующихся на вопросах разделения миграционных потоков на границе и убежища.

4. Реализация программы помощи для добровольного возвращения на родину (ДВР)

Помощь мигрантам в добровольном возвращении оказывалась на основании соглашения между представительствами УВКБ ООН и МОМ в Республике Беларусь в рамках проекта.

В 2007 — апреле 2009 гг. Представители МОМ приняли участие в 7 ознакомительных и 5 информационных (по факту задержания) визитах в подразделения ГПК. В ходе ознакомительных визитов представители МОМ предоставили сотрудникам ГПК информацию о роли МОМ в реализации проекта, методологии и практических аспектах ДВР, а также существующих в этой сфере передовом международном опыте и наработках.

За период реализации проекта 144 человека были проконсультированы по вопросам ДВР; 66 мигрантов были успешно возвращены на родину (18 граждан Вьетнама, 13 — Пакистана, 6 — России, 5 — Афганистана, по 4 — Ганы, Грузии и Ливана, 3 — Бангладеш, по 2 — Китая и Турции, по 1 — Египта, Ирака, Ирана, Украины, Шри-Ланки); в двух случаях было организовано сопровождение врача.

Для укрепления профессионального потенциала органов государственного управления в области ДВР был организован 4-дневный обучающий визит в Швецию (делегация из трех представителей белорусских государственных органов в сопровождении одного представителя МОМ). В ходе визита делегация посетила Управление по миграции Швеции (Стокгольм), центры содержания нелегальных мигран-

тов в Гальве и Марста, центр приема нелегальных мигрантов в Гальве. Принимающая сторона ознакомила белорусских коллег с возможностями Управления по миграции Швеции, а также предоставила более подробную информацию о деятельности в сфере ДВР.

В марте 2008 г. был проведен 2-дневный обучающий семинар, посвященный практическим вопросам реализации проекта по ДВР. В мероприятии приняли участие международный эксперт в области ДВР, а также представители ГПК, МВД, МИД, международных и общественных организаций, в том числе УВКБ ООН, БОКК и БДМР.

5. Проведение информационной кампании по повышению уровня понимания населением актуальности проблемы защиты беженцев и различия между экономическими мигрантами и беженцами.

В 2007–2008 гг. было опубликовано восемь номеров академического Журнала международного права и международных отношений, содержащего тематический раздел по вопросам беженцев; 40 статей посвящены проблеме беженцев и смежной тематике.

В рамках действующего информационного центра на базе МОО «Развитие» оказывалась информационная и административная помощь преподавателям, читающим курсы по праву беженцев, а также студентам, аспирантам и исследователям, изучающим право беженцев. За период реализации проекта около 60 преподавателей получили информационную поддержку. Более 2000 студентов непосредственно или опосредованно были ознакомлены с различными дисциплинами, касающимися проблемы беженцев.

В феврале–июне 2007 г. был проведен конкурс для студентов и аспирантов высших учебных заведений на лучшую академическую работу по вопросам толерантности, миграции, безгражданства и права беженцев. На рассмотрение жюри свои работы представили 50 участников из 20 вузов Республики Беларусь; 5 победителей были награждены почетными дипломами и стипендиями. В феврале–июне 2008 г. был проведен конкурс для студентов и аспирантов высших учебных заведений Беларуси на лучшую работу по проблематике, касающейся вопросов беженцев. На рассмотрение жюри свои работы представили 14 участников из 8 вузов Республики Беларусь; 6 победителей были награждены почетными дипломами и стипендиями. При подведении итогов отмечалась тенденция улучшения качества работ и повышения внимания к указанной проблематике.

24–25 октября 2007 г. при поддержке Белорусского государственного университета и Белорусской ассоциации содействия ООН МОО «Развитие» провело игру-моделирование «Минская модель ООН — 2007». Моделируемым органом был выбран ЭКОСОС ООН. В мероприятии приняли участие студенты из 15 вузов Республики Беларусь и зарубежья. Одним из пунктов повестки дня, по которому после продолжительных и бурных дебатов была принята резолюция, был вопрос, связанный с миграцией и беженцами.

В рамках проекта поддерживался Интернет-сайт МОО «Развитие», содержащий русско- и англоязычную (с июля 2008 г.) страницы по вопросам беженцев. Сайт регулярно обновлялся; на нем размещалась статистическая информация о беженцах, находящихся в Республике Беларусь, информация о деятельности МОО «Развитие», организаций — партнеров УВКБ ООН, юридические документы, другая важная информация. В 2007 г. сайт посетили 210 000 пользователей, в 2008 г. — 230 000, в январе–апреле 2009 г. — 140 000.

В рамках проекта проводилось распространение информации по вопросам беженцев и деятельности УВКБ ООН в Республике Беларусь и в мире. Информационные пакеты были разосланы более чем в 600 средств массовой информации с упором на информационные агентства и Интернет-порталы.

Проект также позволил провести широкое информирование о Всемирном дне беженцев в 2007 и 2008 гг. В 2007 г. МОО «Развитие» разослало плакаты соответствующей тематики в адрес высших учебных заведений и основных библиотек; в 2008 г. 358 белорусских газет получили информационные пакеты, посвященные Всемирному дню беженцев. В 2009 г. МОО «Развитие» подготовило и выпустило серию из четырех плакатов (по 500 экз.), которая была распространена в преддверие Всемирного дня беженцев в библиотеки, учебные заведения, партнерам УВКБ ООН, а также в средства массовой информации, органы государственной власти и общественные организации. Были также подготовлены и распространены 500 маек с символикой Всемирного дня беженцев.

В 2007 и 2008 гг. проводились конкурсы для журналистов на лучший материал о беженцах. Всего в обоих конкурсах было представлено 129 работ.

В рамках проекта МОО «Развитие» провело работу по подготовке и размещению на рекламных стендах социальной рекламы на основе плакатов победителей конкурса творческих работ. Плакаты были разработаны, согласованы в соответствующих инстанциях и с октября 2007 г. размещаются на рекламных щитах в г. Минске.

В 2008 — начале 2009 гг. была издана серия «Актуальные вопросы миграции и убежища», состоящая из пяти публикаций: «УВКБ ООН и защита беженцев», «Вопросы пересечения Государственной границы и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Республики Беларусь», «Мониторинг границы и защита беженцев», «Проблема беженцев глазами белорусских журналистов», «Вопросы и ответы о беженцах и вынужденной миграции».

13–15 апреля 2009 г. в г. Риге состоялся итоговый семинар по оценке деятельности по проекту в 2007–2008 гг. В рамках данного мероприятия были подведены итоги проектной деятельности (как общие, так и отдельно по каждому из компонентов); предоставлены рекомендации, касающиеся совершенствования дальнейшей деятельности в сфере мониторинга границ и ситуации с защитой.

Как отметили представители доноров и партнеров по проекту, данный проект:

- стал важным примером сотрудничества и обмена опытом и информацией в сфере миграции и убежища на национальном и региональном, двустороннем и многостороннем уровнях;
- наряду с другими проектами, финансируемыми Европейским союзом, внес значительный вклад в укрепление системы убежища Республики Беларусь;
- показал свою жизнеспособность и актуальность благодаря эффективному сотрудничеству между государственными органами, международными и общественными организациями;
- достиг запланированных результатов, в том числе благодаря эффективной деятельности команды по мониторингу границы, которая находилась в постоянной готовности и своевременно оказывала соответствующую помощь мигрантам и лицам, ищущим убежища.

Среди достижений проекта были отмечены следующие аспекты:

- отсутствие случаев высылки из страны либо отказов в доступе к процедуре определения статуса беженца;
- повышение со стороны сотрудников пограничной службы уровня как понимания принципов защиты беженцев, так и профессиональных навыков в данной сфере;
- улучшение сотрудничества и повышение уровня взаимного доверия между пограничниками и общественными организациями по деликатным вопросам в контексте мониторинга границ;
- создание мобильной группы экспертов, готовой в случае необходимости в любое время выехать для оказания помощи на границе;
- обеспечение стабильности и институционализации результатов проекта, особенно за счет внедрения вопросов, связанных с беженцами, в учебный план образовательных заведений, отвечающих за обучение и повышение квалификации сотрудников ГПК и МВД;
- реализация программы добровольного возвращения как вспомогательного средства по обеспечению комплексного решения связанных с миграцией проблем, с которыми столкнулась Республика Беларусь;
- получение мигрантами правовой и социальной помощи;
- компонент по распространению информации по проекту привел к конкретным результатам: среди всех целевых групп — органов государственного управления, студентов и журналистов — отмечается осязаемое изменение в отношении и понимании различий между экономическими мигрантами и беженцами.