

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРИЗНАНИЯ БЕЖЕНЦЕМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Анна Новикова

Проблема беженцев затронула Республику Беларусь в конце 1980-х—начале 1990-х гг. и до настоящего времени не утратила своей актуальности. Процедура признания лица беженцем представляет собой процесс, результатом которого является приобретение иностранцем либо лицом без гражданства статуса беженца либо отказ в предоставлении данного статуса. Беженец является носителем таких прав и обязанностей, которые отличаются от правового статуса как граждан какого-либо государства, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на его территории. Четкое нормативно-правовое закрепление процедуры признания беженцем способствует оказанию своевременной помощи лицам, нуждающимся в ней.

Среди белорусских авторов, занимающихся исследованием проблемы беженцев и путей ее решения, можно выделить Л. А. Васильеву [1], Л. В. Павлову [6], И. В. Салеева [7], А. В. Селиванова [8].

Задачей данной работы являются анализ законодательства Республики Беларусь о беженцах и выявление норм, при реализации которых могут возникнуть трудности.

При рассмотрении определения беженца нужно учитывать два вида положений: положения о включении и положения об исключении. Положения о включении содержатся в определении и указывают на критерии, при наличии которых лицо становится беженцем. Положения об исключении, как правило, содержатся в отдельной статье (пункте) нормативного правового акта и устанавливают обстоятельства, препятствующие лицу получить соответствующий статус независимо от включающих.

Статья 2 Закона «О беженцах» (далее — Закон) [4] определяет беженца как лицо, которое «не является гражданином Республики Беларусь и находится на ее территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которое не может или не желает вследствие таких опасений пользоваться защитой этого государства; или лицо, которое, не имея определенного гражданства и находясь на территории Республики Беларусь вследствие подобных обстоятельств, не может или не желает вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в силу таких опасений». Аналогичное определение дано в Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (далее — Конвенция) [5].

Согласно статье 3 Закона, не могут быть признаны беженцами лица:

«в отношении которых имеются веские основания предполагать, что они совершили преступление против мира, военное преступление или преступление против человечности в определении, данном этим деяниям в международных актах, заключенных в целях принятия мер в отношении подобных преступлений;

в отношении которых имеются веские основания предполагать, что они совершили тяжкое преступление не политического характера за пределами Республики Беларусь до прибытия на ее территорию;

в отношении которых имеются веские основания предполагать, что они виновны в совершении деяний, противоречащих целям и принципам Организации Объединенных Наций;

пользующиеся защитой либо помощью органов или учреждений Организации Объединенных Наций, кроме Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев» [4].

Лицо становится беженцем с момента пересечения границы государства своей гражданской принадлежности (постоянного места жительства). Республика Беларусь может лишь признать этот факт. В Законе присутствует статья, определяющая, в каких случаях лицо не может быть признано беженцем на территории Республики Беларусь. Положения этой статьи кроме исключających признаков содержат и иные, отсутствующие в Уставе Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) [10] и Конвенции. Таким образом, возможен вариант, когда лицо может быть признано беженцем только по одному или двум документам (по упомянутым Конвенции, Уставу и Закону).

Иностранцы, находящиеся на территории Республики Беларусь, обращаются с письменным ходатайством в подразделение пограничных войск, орган внутренних дел либо в управление по гражданству и миграции управлений внутренних дел областного исполкома (далее — управления по гражданству и миграции). Выбор органа зависит от законности пребывания лица на территории Республики Беларусь.

Если иностранец задержан за незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь или незаконное нахождение на ее территории и подал ходатайство о признании его беженцем, то он будет содержаться отдельно от других задержанных. При задержании у иностранца изымаются все документы, удостоверяющие или подтверждающие его личность, а также другие документы и материалы, которые могут иметь значение при установлении обстоятельств, имеющих значение при признании беженцем. Должностные лица

Автор:

Новикова Анна Валерьевна — студентка юридического факультета Белорусского государственного университета, победитель конкурса студенческих работ по вопросам беженцев, миграции, безгражданства и толерантности

соответствующих органов проводят разбирательство, в ходе которого выясняют причины незаконного пересечения границы или пребывания на территории Республики Беларусь, затем уведомляют соответствующее подразделение по гражданству и миграции и согласовывают с ним дальнейшую процедуру рассмотрения поданного ходатайства.

Иностранец, вынужденный незаконно пересечь Государственную границу Республики Беларусь и без промедления обратившийся в соответствующие органы с ходатайством о признании беженцем, освобождается от ответственности за незаконный въезд и незаконное пребывание на территории Республики Беларусь. В Уголовном кодексе Республики Беларусь (далее — УК) [9] присутствует примечание к статье 371 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь», указывающее на то, что данная статья не распространяется на иностранцев и лиц без гражданства в случае их прибытия в Республику Беларусь для использования права политического убежища. Приобретение статуса беженца имеет другой порядок нежели реализация права политического убежища, что также должно быть указано в примечании. К статье 371² «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь» подобной оговорки нет вообще. В Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее — КоАП) [2] к статье 23.29 «Незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь» также имеется примечание, в котором оговариваются лица, обратившиеся с ходатайством о признании их беженцами, но к статье 23.55 КоАП «Нарушение правил пребывания в Республике Беларусь, а также правил транзитного проезда (транзита) через территорию Республики Беларусь», как и в статьях УК, подобного примечания нет.

Таким образом, в статьи 371 и 371² УК, а также в статью 23.55 КоАП необходимо добавить примечание, аналогичное примечанию статьи 23.29 КоАП.

При подаче заявления данные о заявителе учитываются на основании предъявленных или изъятых документов. В том случае, если у иностранца нет документов, удостоверяющих личность, проводится процедура идентификации личности, по окончании которой выдается справка о подтверждении личности иностранца. После регистрации лица в журнале учета ему назначается дата и время собеседования и выдается справка об обращении с ходатайством о признании беженцем. Обратим внимание, что с момента подачи ходатайства и до его регистрации может пройти несколько дней, но в законодательстве не урегулирован вопрос о проживании иностранца в этот период.

Поэтому необходимо нормативно закрепить права проживания лиц, подавших ходатайство о признании беженцем, аналогичные правам, предоставленным лицам, получившим временное свидетельство.

Регистрация ходатайств иностранцев проводится в соответствии с распределительными квотами регистрации ходатайств, устанавливаемыми Министерством внутренних дел.

При подаче заявления проводится анкетирование иностранца и его проверка по банку данных, необходимая для подтверждения того, что в отношении данного иностранца в настоящий момент не проводится процедура признания беженцем.

С иностранцем, подавшим ходатайство о признании беженцем, в органе по гражданству и миграции, принявшем заявление, проводится собеседование. Оно происходит в изолированном помещении без допуска посторонних лиц, при необходимости в присутствии переводчика. Существуют перечни основных и дополнительных вопросов, задаваемых иностранцу на собеседовании. Основные вопросы должны быть заданы обязательно [3]. С их помощью получают информацию о личности иностранца и обстоятельствах, дающих основание для признания его беженцем. Дополнительные вопросы задаются в зависимости от ситуации с целью конкретизации положения иностранца и получения доказательств по его ходатайству. Перед собеседованием заявитель предупреждается о необходимости представлять доказательства. При их отсутствии органы по гражданству и миграции осуществляют сбор доказательств при содействии иных организаций и государственных органов.

Далее ходатайство регистрируется, у иностранца изымается справка об обращении с ходатайством о признании беженцем и выдаются временное свидетельство, направление на обязательную дактилоскопическую регистрацию и медицинское освидетельствование. Временное свидетельство подтверждает личность иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, и законность его пребывания на территории Республики Беларусь. Оно выдается сроком на 6 месяцев, т. е. на срок рассмотрения ходатайства.

Иностранцу, получившему временное свидетельство, подразделением по гражданству и миграции выдается разрешение на временное проживание сроком на 6 месяцев. На период рассмотрения ходатайств иностранцы имеют право на проживание по договору найма (поднайма) жилого помещения в семье гражданина или иностранца, постоянно проживающего на территории Республики Беларусь; в жилых помещениях, предоставленных местными исполкомами для лиц, ходатайствующих о признании беженцами, или принадлежащих организациям, с которыми органы внутренних дел заключили договор о вселении иностранцев; или в пунктах временного поселения.

Рассмотрение ходатайства осуществляется подразделением по гражданству и миграции и Департаментом по гражданству и миграции МВД (далее — Департамент) в течение 6 месяцев со дня регистрации ходатайства. При возникновении каких-либо сложностей этот срок может быть продлен до 1 года с выдачей нового временного свидетельства сроком на 6 месяцев. Приказ о признании лица беженцем либо об отказе в признании беженцем подписывает начальник Департамента.

У лица, признанного беженцем, подразделение по гражданству и миграции изымает временное свидетельство и выдает удостоверение беженца. При этом также изымается паспорт, который остается на хранении в подразделении по гражданству и миграции на период признания беженцем.

Статья 30 Закона устанавливает основания для отказа в признании беженцем на территории Республики Беларусь. Иностранцу, обратившемуся с ходатайством, может быть отказано в признании беженцем, если:

- ходатайство является явно необоснованным;
- ходатайство носит характер злоупотребления;
- иностранец не соответствует включительным положениям;
- иностранец сообщил о себе заведомо ложные сведения, которые могут повлиять на принятие окончательного решения по ходатайству;
- иностранец обладает исключительными признаками;
- иностранцу ранее было отказано в признании беженцем в связи с тем, что он не соответствует включительным положениям, при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства со дня получения отказа и до дня подачи нового ходатайства не изменилась;
- иностранец имеет гражданство третьего государства, защитой которого может воспользоваться;
- иностранец прибыл в Республику Беларусь с территории третьей безопасной страны;
- в период рассмотрения ходатайства иностранец осужден за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Беларусь [4].

Перечень является исчерпывающим, но в то же время норма не категорична, т. е. лицу может быть отказано без указания критериев, на основании которых должен решаться этот вопрос.

Следовательно, должны быть разработаны условия, при которых будет применяться статья 30 Закона.

Ходатайство о признании иностранца беженцем может быть признано явно необоснованным, если:

- абсолютно не соответствует критериям предоставления статуса беженца, вследствие чего не подлежит всестороннему рассмотрению на всех этапах процедуры;
- иностранец, который ранее проходил процедуру признания беженцем и получил отказ в признании, вновь обратился с ходатайством при условии, что обстановка в государстве его гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства со дня получения отказа не изменилась. К иностранцам, ранее прошедшим процедуру признания беженцем, относятся иностранцы, которые после получения отказа в признании беженцем выехали из Республики Беларусь, но по тем или иным причинам вернулись и вновь обратились с ходатайством [3].

Первое условие необоснованности ходатайства носит оценочный характер и, по нашему мнению, его наличие должно очень тщательно проверяться. Второе же — более конкретно, однако неясными остаются причины включения в качестве обязательного условия выезд иностранца на границу. Ведь если лицо по каким-то причинам не выехало из Республики Беларусь и опять подало ходатайство, а обстановка в стране его гражданской принадлежности не изменилась, то такое ходатайство не становится более обоснованным.

Таким образом, из второго условия необоснованности ходатайства необходимо исключить фразу «к иностранцам, ранее прошедшим процедуру признания беженцем, относятся иностранцы, которые после получения отказа в признании беженцем выехали из Республики Беларусь, но по тем или иным причинам вернулись и вновь обратились с ходатайством».

Ходатайство о признании иностранца беженцем может быть признано носящим характер злоупотребления, если:

«при проведении процедуры признания беженцем иностранец умышленно вводит в заблуждение сотрудника подчиненного подразделения по гражданству и миграции по вопросу идентификации своей личности, государства гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства, обстоятельств прибытия в Республику Беларусь, обстоятельств, послуживших основанием для выезда из государства гражданской принадлежности или прежнего обычного местожительства либо не отвечает или уклоняется от ответов на поставленные вопросы;

иностранец подал ходатайство после задержания подразделениями пограничных войск при попытке незаконного пересечения Государственной границы Республики Беларусь либо после задержания органами или подразделениями внутренних дел за незаконное пребывание в Республике Беларусь» [3].

Второе основание, по нашему мнению, было включено с целью устранения вероятности использования процедуры признания беженцами задержанными лицами для избежания либо же отсрочки наказания. С другой стороны, многие лица, являющиеся в действительности беженцами, прибывают в страну в поисках убежища незаконно.

Поэтому данное положение нужно применять только с учетом обстоятельств и при наличии уверенности в том, что лицо не может быть беженцем.

Определение понятия «третья безопасная страна» дано в статье 1 Закона: «третья безопасная страна — государство, в котором иностранец находился до прибытия в Республику Беларусь, за исключением случаев транзитного проезда через территорию этого государства, и мог обратиться с ходатайством о признании беженцем или получении убежища, поскольку это государство:

соблюдает международные стандарты по правам человека в сфере убежища, установленные международными правовыми актами универсального и регионального характера, включая нормы о запрещении пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания;

соблюдает международные принципы о защите беженцев, предусмотренные Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом, касающимся статуса беженцев, 1967 года, и прежде всего — принцип невысылки;

имеет национальное законодательство, регулирующее отношения в сфере убежища и беженцев, и его соответствующие государственные органы предоставляют статус беженца или убежище» [4].

Данных критериев явно недостаточно, так как в третьей безопасной стране должна существовать реальная, а не декларативная возможность призна-

ния иностранца беженцем. В любом случае как данное основание для отказа в признании беженцем, так и осуждение за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Беларусь в период рассмотрения ходатайства ухудшают положение иностранца по сравнению с Конвенцией, т. е. противоречат ей.

Список критериев третьей безопасной страны должен быть расширен следующими:

«обеспечит иностранцу эффективную защиту против высылки и возможность обратиться с ходатайством о признании беженцем или получении убежища;

соглашается принять иностранца» [7, с. 11].

Законодательством предусмотрена ускоренная процедура рассмотрения ходатайства. Если в результате предварительного рассмотрения ходатай-

ства становится очевидным, что оно является явно необоснованным или носит характер злоупотребления, подчиненное подразделение по гражданству и миграции направляет дело иностранца в Департамент на рассмотрение по ускоренной процедуре. Департамент в течение одного месяца проводит ускоренную процедуру рассмотрения ходатайства и принимает решение об отказе в признании иностранца беженцем либо о направлении дела для проведения полной процедуры рассмотрения ходатайства.

Таким образом, процедура признания беженцем имеет четкую структуру и нормативно-правовое закрепление на каждой стадии. Однако отмеченные неточности и пути их исправления смогут улучшить эффективность проведения процедуры определения статуса беженца.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильева, Л. А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2000.
2. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г.: одобр. Советом Респ. 2 апр. 2003 г.: текст по сост. на 1 авг. 2007 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
3. Об утверждении Инструкции о процедуре признания беженцем в Республике Беларусь, утраты и лишения статуса беженца: постановление М-ва внутренних дел Респ. Беларусь от 19 нояб. 2004 г. № 258 [Электронный ресурс] // Там же.
4. О беженцах: Закон Респ. Беларусь от 22 февр. 1995 г. № 3605-XII [Электронный ресурс] // Там же.
5. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев: Закон Респ. Беларусь от 4 мая 2001 г. № 10-З [Электронный ресурс] // Там же.
6. Павлова, Л. В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2006.
7. Салеев, И. В. Совершенствование законодательства Республики Беларусь о беженцах // Журн. междунар. права и междунар. отношений. 2007. № 1. С. 7–16.
8. Селиванов, А. В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь. Минск: Тесей, 2006.
9. Уголовный кодекс Республики Беларусь: принят Палатой представителей 2 июня 1999 г.: одобрен Советом Респ. 24 июня 1999 г.: текст по состоянию на 1 авг. 2007 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
10. Устав Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 50–56.

«Вопросы совершенствования процедуры признания беженцем в Республике Беларусь» (Анна Новикова)

В статье рассматриваются понятие «беженец» и исключения, определенные в Законе «О беженцах» и Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Процедура признания лица беженцем условно может быть разделена на следующие стадии: 1) подача ходатайства; 2) регистрация ходатайства; 3) рассмотрение ходатайства и принятие решения. В соответствии с этими стадиями в статье анализируется законодательство. Кратко излагается сама процедура признания беженцем в Беларуси с выделением моментов, которые, по мнению автора, требуют дополнительной проработки.

«Procedure Improvement in Granting Refugee Status in the Republic of Belarus» (Anna Novikova)

The article reviews the notion of «the refugee» and exclusion causes fixed in the law «On Refugees» and the 1951 Convention relating to the Status of Refugees. The procedure of granting refugee status can be conventionally divided into the following stages: 1) application; 2) registration of application; 3) consideration of application and decision-making. The author carries out her analysis according to these stages, gives a brief description of the procedure of granting refugee status in Belarus emphasizing the aspects that, in the author's opinion, require additional examination.