

ПОЛОЖЕНИЯ О ВКЛЮЧЕНИИ КОНВЕНЦИИ 1951 г. О СТАТУСЕ БЕЖЕНЦЕВ

(по материалам международного семинара, состоявшегося в Минске
31 марта—1 апреля 2005 г. в рамках совместного проекта ЕС ТАСИС — УВКБ ООН)

Тематика семинара. Определение понятия «беженец» регламентировано статьей 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В теории международного права беженцев эта статья традиционно рассматривается как содержащая три вида положений: положения о включении (причины, по которым лицо должно быть признано беженцем); положения об исключении (причины, вследствие которых статус беженца не может быть предоставлен); положения о прекращении (причины, обстоятельства, вследствие которых предоставленный статус беженца может быть отменен). На семинаре были рассмотрены положения о включении в контексте современного состояния проблемы беженцев в мире и в Беларуси.

Актуальность семинара. Недавнее приближение границ Европейского союза к Беларуси является новой геополитической реальностью. Вследствие этого проблемы убежища и миграции приобретают особое значение в стране и в регионе. Проведение данного семинара актуально также в связи с реструктуризацией Министерства внутренних дел Республики Беларусь. В решении различных вопросов в сфере убежища как в Департаменте по гражданству и миграции, так и в региональных миграционных службах принимают участие новые сотрудники. Для некоторых из них данный семинар — первый, для других — он один из многих, которые уже проходили в нашей стране. Мероприятие предоставило возможность поделиться опытом с теми, кто его еще не имеет. Несмотря на то, что общее число лиц, ищущих убежище, в Беларуси незначительно, в 2004 г. оно увеличилось по сравнению с 2003 г. более чем на 15 %.

Участники семинара. На семинар были приглашены около 70 представителей различных организаций, непосредственно работающих в сфере защиты прав беженцев: сотрудники Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, сотрудники управлений по гражданству и миграции облисполкомов и Минского горисполкома, представители Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, депутаты Национального собрания Республики Беларусь, представители прокуратуры, судебных органов республики, Минской городской коллегии адвокатов, Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, общественных организаций, активно действующих в области защиты беженцев, Представительства ООН в Беларуси, представительств УВКБ ООН в Беларуси и в Украине, Министерства внутренних дел Литовской Республики, Международной организации по миграции. Непосредственным организатором семинара выступило Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь.

Семинар открыли **Илья Тодорович**, Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь, и **Лидия Иванчикова**, начальник Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь.

Выступления на семинаре. **Илья Тодорович** кратко охарактеризовал совместный проект ЕС ТАСИС — УВКБ ООН «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь» на 2005—2006 гг. Данный семинар, посвященный положениям о включении, является одним из ряда запланированных на 2005 г. Последующие семинары будут сфокусированы на других важных вопросах убежища, таких как исключаяющие положения (или, другими словами, кто не может быть признан беженцем); связь между убежищем и миграцией (идентификация беженцев в смешанных потоках); режимы субсидиарной защиты; возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите, принципы безопасной третьей страны; реадмиссия и процедура депортации; а также семинар по странам происхождения беженцев. В дополнение к серии семинаров в рамках проекта запланировано два обучающих визита в Польшу — для руководящих сотрудников различных ведомств и для белорусских журналистов.

Целью рассматриваемого семинара стало повышение четкости понимания и определения тех лиц, которые соответствуют и не соответствуют термину «беженец», определенному в Конвенции 1951 г., а также различия между беженцами и иными категориями мигрантов. Беженцы — это лица, спасающиеся от преследований, нуждающиеся в международной защите. Другие категории мигрантов могут нуждаться в международной помощи, но не в защите, которая должна осуществляться страной их происхождения.

С сообщением «Система убежища: законодательство о беженцах, структуры, ресурсы» выступил заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь — начальник управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища **Сергей Матус**. Рассказывая о результатах в сфере предоставления защиты и оказания помощи беженцам и лицам, ищущим убежище, докладчик отметил, что последние полтора года были чрезвычайно насыщенными и напряженными. Указом Президента страны от 30 декабря 2003 г. был образован Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь с правами юридического лица. Указом Президента Республики Беларусь № 268 от 4 июня 2004 г. утверждено Положение о Департаменте, согласно которому Департаменту были переданы все полномочия по работе с иностранцами, ходатайствующими о признании беженцами, и признанными беженцами. В связи с названными Указами Президента 1 сентября 2004 г. было приня-

Подготовил сотрудник Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» Ю. Ф. Моргунов

то постановление Совета Министров Республики Беларусь, обязывающее Министерство внутренних дел переработать нормативные акты, касающиеся беженцев, и привести их в соответствие с новыми функциями и полномочиями Департамента. В установленные сроки были приняты изменения и дополнения в ранее существовавшие нормативные акты. Так, существенно изменены Инструкция о процедуре признания беженцем в Республике Беларусь, утраты и лишения статуса беженца, Правила пребывания беженцев в Республике Беларусь, а также инструкции, касающиеся оформления и выдачи беженцам документов, удостоверяющих личность, оказания им денежной помощи и некоторые другие. В настоящее время подготовлены и находятся в стадии принятия изменения и дополнения в некоторые законы Республики Беларусь в связи с передачей функций по работе с беженцами от Министерства труда и социальной защиты Министерству внутренних дел.

Вопросы, связанные с комплектованием Департамента квалифицированными кадрами, и огромный объем работы с нормативными документами не могли не сказаться на качестве процедуры признания беженцем. В основном это относится к срокам рассмотрения ходатайств. Тем не менее организационные и подготовительные вопросы решены, и в скором времени будет восстановлен прежний ритм работы с беженцами.

В мае 2004 г. в Минске была проведена Обзорная встреча на высоком уровне «Беженцы, миграция и защита». Сам факт проведения данного мероприятия в Республике Беларусь свидетельствует о признании международными организациями большой работы, проделанной нашим государством в деле решения миграционных проблем, в том числе в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища.

В республике законодательно установлены гарантии защиты социальных и экономических прав беженцев практически наравне с правами граждан Республики Беларусь. Беженцы имеют право самостоятельного поселения, им предоставлены доступ к национальной системе образования и здравоохранения, возможности для трудоустройства, профессионального обучения и предпринимательской деятельности. Дети беженцев свободно посещают детские дошкольные учреждения, учатся в школах. Сегодня можно говорить о том, что Республика Беларусь, ранее воспринимавшаяся вынужденными мигрантами только как плацдарм для дальнейшего выезда в страны Западной Европы, превратилась в государство, привлекательное для этой категории лиц. Перед государством стоит серьезная задача социальной адаптации беженцев, требующая существенных финансовых затрат. В свою очередь, Республика Беларусь надеется на поддержку и помощь в решении этой проблемы со стороны международных и общественных организаций.

Республика Беларусь стремится активно сотрудничать с Представительством Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев по всем вопросам, касающимся проблем лиц, ищущих убежище в нашей стране. Средства УВКБ ООН расходуются на проекты по оказанию помощи беженцам и лицам, ищущим убежище, а также проекты технической помощи государственным и общественным структурам, направленные на создание современной системы убежища в нашей стране. Программы по оказанию непосредственной помощи охватывают такие сферы, как предоставление правовой, социальной, медицинской и материальной помощи наиболее уязвимым категориям беженцев. Представительством реализованы и намечены к реализации многочисленные проекты по оказанию технической помощи государственным структурам, в том числе Министерству внутренних дел и Государственному комитету пограничных войск. В настоящее время идет работа в рамках проекта технической помощи, реализация которого позволит в определенной мере оказать поддержку наиболее уязвимым категориям признанных беженцев, а также некоторым лицам, ходатайствующим о признании их беженцами.

При содействии УВКБ ООН в настоящее время реализуется Государственная миграционная программа на 2001–2005 гг. Указанной Программой определены следующие приоритетные направления миграционной политики: создание благоприятных условий для репатриации белорусов из стран СНГ и Прибалтийских государств; помощь беженцам; регулирование иммиграции и трудовой миграции из-за пределов территории бывшего СССР; углубление интеграции в международный рынок труда. В связи с этим основными задачами государственной миграционной политики на современном этапе являются: соблюдение государственных интересов при реализации мероприятий по регулированию миграционных процессов; создание эффективной системы иммиграционного контроля; защита законных прав мигрантов; создание условий для успешной адаптации репатриантов и беженцев.

С. Матус отметил, что уже начат процесс разработки миграционной программы на последующие годы. Департамент по гражданству и миграции примет самое активное участие в этой работе. Он выразил надежду, что все заинтересованные стороны выскажут свои пожелания при разработке миграционной политики Республики Беларусь, которые будут рассмотрены и учтены.

Докладчик поблагодарил международные организации и страны-доноры за поддержку усилий Республики Беларусь по регулированию процессов миграции. Одновременно он выразил надежду не только на сохранение достигнутого уровня сотрудничества, но и на его расширение, поскольку все государства, и Беларусь не является исключением, решают одну задачу: регулирование миграционных процессов в интересах государства при неослабевающем внимании к потребностям уязвимых групп мигрантов.

Особо С. Матус подчеркнул, что в целях совершенствования правовой основы взаимодействия Республики Беларусь и УВКБ ООН Департамент по гражданству и миграции инициировал возобно-

ление работы по подготовке и заключению Соглашения о правовом статусе Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь. На сегодняшний день этот проект согласован со всеми заинтересованными республиканскими органами государственного управления и находится на рассмотрении в Штаб-квартире УВКБ ООН в Женеве.

Тема выступления советника по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь **Ивана Салеева** звучала следующим образом «Развитие системы защиты беженцев. Определение "беженец" в соответствии с Конвенцией 1951 г. и мандатом УВКБ ООН. Сотрудничество. Опыт УВКБ ООН в области определения статуса беженца, переселения и добровольного возвращения на родину. Имплементация Конвенции 1951 г. Области развития национального законодательства». Докладчик отметил, что данный семинар является продолжением работы в рамках проекта ЕС ТАСИС — УВКБ ООН по укреплению национальной системы убежища в Республике Беларусь. Первый семинар, прошедший 10 марта 2005 г., являлся обзорным. На нем участники обсуждали все проблемы, стоящие перед системой защиты беженцев, в целом. На текущем семинаре началась работа по детальному обсуждению отдельных тем.

Важным элементом международной системы защиты беженцев является гармонизация законодательства и практики его применения в различных странах. Целью гармонизации является улучшение сотрудничества между странами, повышение эффективности систем защиты беженцев, снижение уровня нелегальной миграции. Число стран, ратифицировавших Конвенцию 1951 г. и/или Протокол 1967 г. о статусе беженцев, достигло 145. Многие государства применяют их положения на практике. Таким образом, можно сказать, что защита беженцев сегодня является общепризнанным принципом международного права, применяемым большинством стран мира.

Далее в своем выступлении И. Салеев охарактеризовал развитие системы защиты беженцев, Устав УВКБ ООН, Конвенцию 1951 г., определение «беженец» в соответствии с ней и мандатом УВКБ ООН, сотрудничество между государствами и Управлением, роль данной международной структуры по предоставлению защиты, ее опыт в области определения статуса беженца, переселения и добровольного возвращения на родину, имплементацию положений Конвенции 1951 г. и направления развития национального законодательства.

С сообщением «Предоставление статуса беженца. Определение "беженец". Положения о включении» перед участниками семинара выступила заместитель начальника отдела по делам беженцев Министерства внутренних дел Литовской Республики **Виолета Таргонскене**. В нем были подробно проанализированы четыре основных положения о включении, при наличии которых лицу должен быть предоставлен статус беженца: лицо должно находиться за пределами страны своей гражданской принадлежности или страны постоянного места жительства; лицо должно испытывать вполне определенный страх преследования; страх преследования должен быть связан с одной из пяти причин, приведенных в Конвенции 1951 г.; невозможность или страх использования защиты страны происхождения. В ее втором сообщении «Оценка достоверности. Обязанность представлять доказательства. Сомнения в пользу заявителя» были рассмотрены важные и неотъемлемые элементы процедуры определения статуса беженца, вопросы проведения собеседования с лицом, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца, такие как оценка правдоподобия сообщений заявителя, последовательность и достоверность приводимых заявителем фактов, его поведение в процессе собеседования, положительные и отрицательные индикаторы достоверности, документальные подтверждения, оценка и проверка документальных доказательств, помощь заявителю в выявлении фактов через навыки проведения интервью и умение задавать вопросы, уважительный и беспристрастный подход к заявителю, наличие подробной информации по стране происхождения, трактовка всех сомнений в пользу заявителя.

Роли информации о стране происхождения для процедуры определения статуса беженца было посвящено выступление инспектора отдела по работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства Департамента по гражданству и миграции Республики Беларусь **Александра Мацукова**.

Главный специалист отдела по делам беженцев Министерства внутренних дел Литовской Республики **Валюлис Гинтарас** выступил с сообщением «Техника интервьюирования. Специальные группы: женщины, дети, лица, перенесшие насилие и пытки».

Теме «Специальные случаи: лица, уклоняющиеся от призыва, дезертиры, лица, ищущие убежище, которые совершили преступления до прибытия в страну убежища и во время процедуры определения статуса беженца» посвятил свое выступление Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь **Илья Тодорович**.

С сообщением «Явно необоснованные и носящие характер злоупотребления заявления. Принадлежность к определенной социальной группе. Опасения преследований на "совокупной основе". Преследования, связанные с полом» выступил помощник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Украине **Дмитрий Плечко**. Тема его второго выступления звучала следующим образом: «Взаимосвязь положений о включении и положений об исключении. Прекращение статуса беженца».

«Дополнительная защита. Гарантии невысылки иностранцев в соответствии с международным правом. Статья 3 Конвенции ООН 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» — тема выступления **Ивана Салеева**.

Республика Беларусь в числе 145 государств мира является участницей Конвенции 1951 г. и Протокола 1967 г. о статусе беженцев и осуществляет защиту беженцев в соответствии с положениями этих международно-правовых документов. Однако не всегда прибывающие в страну лица, нуждающиеся в помощи, подпадают под определение «беженец», но, тем не менее, нуждаются в международной защите по другим основаниям.

В течение ряда лет УВКБ ООН выступает за введение дополнительных форм защиты для достижения:

- гармонизированного подхода и правовых рамок для лиц, нуждающихся в международной защите, но не подпадающих под определение «беженец» в Конвенции 1951 г.;
- согласованного государствами и УВКБ ООН определения лиц, которые считаются нуждающимися в международной защите;
- установления, на основе прав человека, статуса, удовлетворяющего потребности лиц, которым требуется международная защита, но которые не охватываются Конвенцией 1951 г.;
- установления, определения всех потребностей в защите (в статусе беженца либо в дополнительной защите) в ходе единой процедуры.

Необходимо различать понятия дополнительной защиты (которая в некоторых странах называется вспомогательной, субсидиарной защитой или гуманитарным статусом) и временной защиты, которая обычно предоставляется на групповой основе в случае массового прибытия беженцев. К основным группам лиц, нуждающихся в дополнительной защите, могут быть отнесены: лица, опасющиеся пыток в случае их возвращения в страну происхождения; жертвы природных и техногенных катастроф, лица особо уязвимых категорий (вследствие возраста, заболевания и т. п.); лица, которых невозможно депортировать из страны по практическим соображениям, вследствие отсутствия средств на депортацию, проездных документов, виз и т. п.

Термины «дополнительная защита» и «вспомогательная защита» взаимозаменяемы. В странах ЕС широкое распространение получил термин «вспомогательная защита». УВКБ ООН поддерживает термин «дополнительная защита». Применяемое в некоторых государствах понятие «гуманитарный статус» является не совсем корректным. В заключение своего выступления И. Салеев озвучил ряд предложений УВКБ ООН по внесению изменений в закон Республики Беларусь «О беженцах», способствующих совершенствованию дополнительной защиты.

Главный специалист отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Республики Беларусь **Татьяна Майорова** выступила с сообщением «Некоторые вопросы проведения процедуры определения статуса беженца». Процедура определения статуса беженца начинается с письменного обращения иностранца с ходатайством установленного образца о признании его беженцем в Республике Беларусь. После приема ходатайства проводится индивидуальное собеседование — один из важнейших этапов процедуры признания беженцем. Перед началом собеседования сотрудник управления по гражданству и миграции обязан проинформировать иностранца о его правах и обязанностях и о процедуре признания беженцем, предупредить заявителя о необходимости предоставления полных и правдивых ответов на задаваемые вопросы, о последствиях, которые могут наступить для него в случае сообщения им ложных сведений либо предъявления документов, имеющих признаки подделки. Заявителю сообщается, что сведения, полученные в ходе собеседования, разглашению не подлежат и не будут переданы властям страны заявителя либо другим лицам без его согласия. Заявитель должен подробно рассказать о себе и своем прошлом, последовательно изложить факты и причины, послужившие основанием для обращения с ходатайством о признании беженцем. По результатам собеседования оформляется опросный лист с точным указанием основных фактов, дат, имен, названий мест, в которых происходили описываемые события. После проведения первичного собеседования и оформления соответствующих документов ходатайство иностранца регистрируется, заявителю выдается временное свидетельство, подтверждающее личность иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, и законность его пребывания на территории Республики Беларусь. Заявителю также выдаются направления на обязательное дактилоскопирование и на обязательное медицинское освидетельствование. Иностранцу объясняется порядок прохождения указанных процедур, даются разъяснения о последствиях отказа от их прохождения, а также неявки после указанных процедур для дальнейшего проведения процедуры определения статуса беженца.

Если в результате предварительного рассмотрения ходатайства становится очевидным, что ходатайство является явно необоснованным или носит характер злоупотребления, управление по гражданству и миграции незамедлительно направляет дело иностранца вместе с мотивированным заключением по ходатайству в Департамент по гражданству и миграции для рассмотрения по ускоренной процедуре в соответствии со статьей 21 закона «О беженцах».

На основании информации, полученной от заявителя и из других источников, анализа материалов и документов, изучения ситуации в стране происхождения заявителя управление по гражданству и миграции готовит мотивированное заключение о наличии или отсутствии у заявителя вполне обоснованных опасений преследования и излагает свое мнение о возможности удовлетворения ходатайства со ссылкой на соответствующие статьи закона «О беженцах». Подготовка заключения является ключевым моментом процедуры признания беженцем. Материалы дела направляются в Департамент по гражданству и миграции для принятия решения по ходатайству.

Практические проблемы реализации Конвенции 1951 г. в контексте процедуры определения статуса беженца были освещены в выступлении адвоката Специализированной юридической консультации Минской городской коллегии адвокатов **Натальи Макарович**, которая отметила, что случаев высылки лиц, ищущих убежище, из Беларуси не было. Сложным является вопрос о гуманитарном статусе. В настоящее время он в республике вне правового поля. Критерии предоставления статуса беженца и предоставления гуманитарного статуса очень близки, практически одинаковы, и в этом случае значительную роль играет субъективный подход. Необходимо четкое выделение оснований предоставления гуманитарного статуса. В настоящее время обжаловать отказ в предоставлении гуманитарного статуса невозможно по сути, можно лишь по форме.

О роли и функциях Службы по консультированию беженцев доложила юрисконсульт Общественного объединения «Белорусское движение медицинских работников» **Татьяна Орловская**.

Заключение. Участники семинара всесторонне обсудили положения о включении Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, теорию и практику их применения в работе с лицами, ищущими убежище, и беженцами в Беларуси, выдвинули ряд конкретных предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Свои мнения и предложения по обсуждавшимся вопросам высказали практически все участники встречи. По мнению участников, семинар будет способствовать дальнейшей консолидации усилий всех заинтересованных организаций по защите прав беженцев.