

# ОПЫТ ГЕНЕРАЛЬНОГО ИНСПЕКТОРАТА ПО ИММИГРАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РУМЫНИИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ МИГРАЦИИ

Алексей Бегун, Александр Татура

Система убежища в широком смысле включает в себя совокупность правовых мероприятий, обеспечивающих доступ лиц, ищущих убежища, к международной защите. Смешанные миграционные потоки через международные границы, оцененные более чем в 200 млн человек в год, ставят новые задачи перед правительствами различных стран.

Комплексный пересмотр национального законодательства в области вынужденной миграции позволил сформировать в Республике Беларусь целостную систему правовой и социальной защиты лиц, ищущих убежища. В 2001 г. Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев, и осуществляет защиту лиц, ищущих убежища, и беженцев в соответствии с названными документами и национальным законодательством.

Согласно Закону Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь», иностранцам в Республике Беларусь могут быть предоставлены статус беженца, дополнительная и временная защита, а также гарантирована невысылка в государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь.

Иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь, имеют все социально-экономические права, а также права в области образования и здравоохранения, которыми пользуются иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь. Кроме того, им предоставлено право на воссоединение семьи, получение денежной помощи, проживание в специально оборудованных местах, льготы при регистрации по месту жительства, а также право на судебную защиту наравне с гражданами Республики Беларусь.

Иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита в Республике Беларусь, пользуются правами наравне с иностранцами, временно проживающими в Республике Беларусь. Кроме того, они имеют право на медицинское обслуживание и трудоустройство наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь, им также предоставлены права на воссоединение семьи и проживание в специально оборудованных местах.

Иностранцы, не подлежащие высылке в соответствии с международными обязательствами Республики Беларусь, имеют право на получение разрешения на временное проживание в Республике Беларусь и, соответственно, права, которые предоставляются указанной категории иностранцев.

По состоянию на 1 апреля 2014 г., в Республике Беларусь состояли на учете 587 иностранцев, которым предоставлен статус беженца. В основном это выходцы из стран Азии и Африки. Подавляющее их большинство (около 85 %) проживают в г. Минске, Минской и Гомельской областях, из них несовершеннолетние составляют около 30 %.

Геополитическое положение Республики Беларусь, имеющей общие границы с государствами — членами Европейского союза, во многом предопределяет динамичность и интенсивность миграционных потоков на ее территории, а также ставит задачи в сфере управления смешанной миграцией.

В этой связи в ходе визита в Румынию, прошедшего в марте 2014 г., был изучен опыт Генерального инспектората по иммиграции Министерства внутренних дел Румынии в сфере регулирования процессов миграции.

В последние годы в Румынии значительно возросло количество обращений иностранцев с ходатайствами о предоставлении защиты, в связи с чем была внедрена процедура принятия и рассмотрения ходатайств о защите, проводимая в аэропорту. Проведение подобной процедуры внедрено только в двух странах Европейского союза: в Германии и Румынии. Такая процедура является ускоренной и требует хорошего взаимодействия между полицейскими и пограничными структурами, а также наличия специальных сотрудников, способных быстро включиться в рассмотрение дела, списка переводчиков и соответствующей логистики. Несмотря на не-

Авторы:

**Бегун Алексей Юрьевич** — начальник Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь, полковник милиции

**Татура Александр Тихонович** — заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь — начальник управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища, полковник милиции

документы и материалы

международные отношения

большое количество обращений с ходатайствами о защите в аэропортах, основная задача — организовать работу так, чтобы быть готовыми встретить любое количество обращений из любых стран мира.

В национальное законодательство Румынии были имплементированы следующие процедуры, регламентированные европейскими директивами в области убежища:

- обычная процедура рассмотрения ходатайства. Такая процедура является обязательной для всех государств — членов ЕС;
- ускоренная процедура на границе. Данная процедура является вспомогательной и не обязательной для внедрения в государствах ЕС;
- процедура утраты или аннулирования предоставленной защиты;
- процедура воссоединения семьи.

Вместе с тем, Румыния не включила в национальное законодательство процедуру третьей безопасной страны. Такая процедура применяется тогда, когда иностранец, ходатайствующий о защите, пересекал транзитом третью страну и имел возможность заявить там ходатайство о защите, но не сделал этого. Поскольку Румыния присоединилась к Дублинской конвенции и регламенту «Дублин II», необходимость внедрения процедуры третьей безопасной страны не существует.

*Справочно. Дублинская система (созданная Дублинской конвенцией и регламентом «Дублин II») касается ходатайств о предоставлении политического убежища, подаваемых гражданами третьих стран на территории Европейского союза. Эта система помогает установить, какое государство — участник данной Конвенции должно рассматривать подобное ходатайство.*

В соответствии с регламентом при поступлении ходатайства о предоставлении убежища государство должно определить, руководствуясь системой иерархически выстроенных и объективных критериев, какое из государств отвечает за рассмотрение этого ходатайства. Цель дублинской системы — не допускать того, чтобы одно и то же лицо подавало несколько ходатайств об убежище в разных странах. Система нацелена на то, чтобы каждое ходатайство рассматривалось лишь одним государством — участником Конвенции.

Если, согласно критериям регламента, другое государство-член должно отвечать за решение вопроса о предоставлении убежища, то этому государству будет предложено позаботиться о судьбе лица, ищущего убежища, и, соответственно, рассмотреть его ходатайство. Если это государство согласно принять на себя такую ответственность, то первое государство должно переправить просителя убежища в это другое государство.

В Румынии с 2006 г. действует Закон № 122 «Об убежище». В его основу положена Конвенция 1951 г. о статусе беженцев, а также Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Конвенция о правах ребенка и др.

Закон Румынии «Об убежище» предусматривает несколько основных принципов:

- невысылка,
- конфиденциальность,
- воссоединение семьи,
- защита интересов ребенка,
- обязанность заявителя предоставлять достоверную информацию,
- освобождение от ответственности за нелегальное пребывание на территории Румынии в случае обращения с ходатайством о защите.

Согласно Закону, статус беженца и дополнительная защита в Румынии предоставляются на неопределенный срок. Дополнительная защита предоставляется иностранцу, если нет оснований для предоставления статуса беженца, но высылать такого иностранца в страну гражданской принадлежности опасно. В случае наличия достоверной информации о кардинальном улучшении и стабилизации обстановки в государстве исхода беженца решение о предоставлении ему статуса беженца может быть пересмотрено.

С 2007 г. (с момента вступления Румынии в ЕС) в законодательство была внедрена возможность предоставления временной защиты в случаях массового прибытия лиц, ходатайствующих о защите. Однако случаев предоставления такого вида защиты на практике в Румынии не было.

При прохождении любого типа процедуры (обычной или ускоренной) проводятся следующие этапы:

- прием заявления о предоставлении защиты,
- проведение собеседования с лицом, ходатайствующим о защите,
- принятие решения по ходатайству.

Решение по ходатайству о защите иностранца выносится на основании данных анкеты, собеседования и изучения информации о стране происхождения. Заявителю сообщается вынесенное в отношении него решение на румынском языке, а также на родном языке заявителя. Решение вручается лично, если заявитель проживает в центре размещения, или направляется по почте. При этом заявитель несет ответственность за достоверность адреса своего проживания.

При проведении обычной процедуры решение должно быть вынесено в течение 30 дней с момента поступления дела офицеру, однако этот срок может быть продлен еще на 30 дней в случае необходимости проведения дополнительного собеседования. Офицер может не принять личное дело иностранца при обнаружении нехватки каких-либо документов или информации, и тогда тридцатидневный срок не исчисляется.

С момента ознакомления с решением у иностранца имеется десять суток на обжалование вынесенного в отношении него решения. Решение может быть обжаловано в судах двух инстанций.

Ускоренная процедура проводится в случае необоснованности ходатайства о защите или злоупотребления иностранцем процедурой. Если в своем ходатайстве о предоставлении защиты иностранец не называет никаких причин, связанных с убежищем, такое ходатайство признается необоснованным и рассмотрение по критериям предоставления статуса беженца не проводится. В случае, если заявление о предоставлении защиты было принято к рассмотрению по обычной процедуре, но заявитель злоупотребляет процедурой, выносится решение о переводе дела в ускоренную процедуру и офицер принимает решение по ходатайству о защите в течение трех дней.

Все заявления о защите, поданные лицами, являющимися гражданами ЕС, рассматриваются в ускоренном порядке, потому что все страны ЕС автоматически признаются безопасными странами. Кроме того, в случае такого обращения Директорат по вопросам убежища и интеграции Иммиграционной службы Министерства внутренних дел и администрации Румынии обязан уведомить о нем руководящие органы ЕС.

С момента ознакомления с решением по ускоренной процедуре у иностранца имеется двое суток на его обжалование. Решение может быть обжаловано в суде в течение десяти дней только в первой инстанции и является окончательным (при обычной процедуре — в течение 30 дней).

В Румынии существует специальная ускоренная процедура рассмотрения ходатайств о защите на границе.

В случае, если иностранец заявляет ходатайство о защите на границе, его оставляют в транзитной зоне до принятия решения по ходатайству, но этот срок не может превышать 20 суток. Если принять решение по ходатайству невозможно, то иностранца автоматически допускают в страну. Во время нахождения в транзитной зоне иностранца могут посещать сотрудники УВКБ ООН и неправительственных организаций. О случаях обращения на границе пограничники незамедлительно извещают офицера, принимающего решения, который в течение трех суток должен прибыть для проведения интервью с ходатайствующим лицом. Если ходатайство признается обоснованным, то иностранцу выдается одна из форм защиты (статус беженца или дополнительная защита), что на практике возможно только в случае рождения ребенка за пределами Румынии у иностранцев, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Румынии. Если иностранцу разрешается въезд на территорию Румынии для рассмотрения его ходатайства о защите, то он поселяется в ближайшем центре размещения беженцев. Если ходатайство о защите является явно необоснованным, то офицер, принимающий решение, рассматривает дело на границе и выносит решение об отказе в предоставлении защиты.

В ходе визита состоялось посещение Центра надзора и контроля пересечения Государственной границы Министерства внутренних дел и администрации Румынии, расположенного в самом большом аэропорту в г. Отопени. В Румынии действует еще 15 подобных центров. Данный аэропорт имеет сообщение с 37 городами 16 стран Шенгенского соглашения и 25 городами иных государств.

Основные задачи, выполняемые службой:

- соблюдение правил пересечения границы Румынии;
- координация деятельности по проверке въезжающих, выполняемой в международных аэропортах имени Анри Коанды (г. Отопени) и Бонеаса (пригород г. Бухареста);
- предотвращение и противодействие преступлениям, связанным с незаконным перемещением;
- расследование преступлений и нарушений в рамках компетенции;
- выполнение экспертизы документов;
- анализ и оценка риска по иностранцам, пересекающим границу;
- сбор и распространение информационных данных пассажиров для аэропортов Румынии;
- международное сотрудничество в рамках компетенции.

Пересекать границу иностранцы могут по двум коридорам. Первый из них предназначен для лиц, обладающих правом свободного передвижения (например, граждане стран ЕС). Такие иностранцы проходят проверку только в части идентификации личности, действительности документа, удостоверяющего личность, и стандартную проверку по базам данных. Второй коридор предназначен для лиц, прибывших из третьих стран. У таких иностранцев дополнительно проверяются наличие визы или разрешения на пребывание, достаточность средств на оплату пребывания в Румынии, страховка, а также проводятся проверки по дополнительным базам данных.

В Центре надзора и контроля пересечения Государственной границы есть пункт размещения лиц, ходатайствующих о защите, который находится в транзитной зоне, и куда к иностранцам,

заявившим ходатайство и не имеющим права въезда в Румынию, беспрепятственно допускаются офицеры, ответственные за проведение процедуры рассмотрения ходатайств о защите. Пункт рассчитан на одновременное размещение восьми человек.

В случае обращения с ходатайством сотрудники пограничной службы принимают заявления от ходатайствующих, регистрируют, дактилоскопируют и проверяют их по системе Евродак, незамедлительно передают информацию о таком лице в Директорат по вопросам убежища и интеграции Генерального инспектората по иммиграции Министерства внутренних дел Румынии, поселяют иностранца в пункте размещения на срок до 20 дней, предоставляют сотрудникам иммиграционной службы кабинеты для проведения собеседований.

В Румынии существует шесть центров размещения беженцев (в гг. Бухарест, Галац, Рэдэуц, Марамуреш, Тимишоара, Джурджу). В центрах проводится процедура регистрации ходатайствующих, оформляются их личные дела, иностранцы знакомятся с вынесенными в отношении них решениями. Там же ходатайствующим предоставляется советник, который оказывает им помощь в ходе процедуры рассмотрения ходатайства, а в случае предоставления статуса беженца — советник по интеграции.

В центрах не только предоставляется место для проживания, но и проводятся обязательные и периодические медицинские осмотры, выплачивается денежная помощь, оказывается необходимая социальная помощь, проживающие привлекаются к участию в культурных мероприятиях и к бесплатным языковым курсам. Даже те, кто не проживает в центрах, могут пользоваться его услугами.

Во время прохождения процедуры ходатайствующим выплачивается денежная помощь в следующих размерах:

- на питание — 3 лея в день (около 90 евроцентов);
- на оплату проживания (в случае самостоятельного размещения) — 1,8 лея в день (около 50 евроцентов);
- на другие нужды — 0,6 лея в день (около 20 евроцентов).

Большое внимание уделяется несовершеннолетним ходатайствующим без сопровождения. Такие иностранцы до наступления 16 лет размещаются в специализированных центрах для румынских детей, по достижении 16 лет их переводят в центры размещения беженцев с обязательным установлением опекуна.

Все центры размещения беженцев являются центрами открытого типа. Единственное ограничение — с 22.00 до 6.00 нельзя ни входить, ни выходить из центра. Если иностранец покидает центр, то должен информировать администрацию. Трехдневное беспричинное отсутствие иностранца в центре является основанием для его выселения из центра. Все центры оборудованы плитами, холодильниками и необходимой бытовой техникой.

Кроме ходатайствующих в центрах имеют право проживать и лица, которым предоставлена одна из форм защиты, на период нахождения их в программе интеграции, но не более года.

Структура всех центров одинакова:

- отделение для приема заявлений;
- отдел по охране и безопасности;
- отдел помощи и интеграции;
- отдел логистики;
- медицинский кабинет;
- администрация.

Большое значение придается охране, поскольку много национальностей и представителей разных стран, в том числе потенциально склонных к терроризму (Афганистан, Иран, Ирак, Сомали, другие страны африканского региона), проживают совместно. Сотрудников отдела по охране и безопасности специально готовят к различным действиям, чтобы они в любой момент могли погасить конфликт. Они также имеют право привлечь для целей погашения возникшего конфликта дополнительные силы полиции. Проживающих в центрах под роспись информируют о внутреннем распорядке центра, в случае неисполнения правил иностранца могут выселить.

С целью обеспечения безопасности не допускается размещение в одном центре групп иностранцев одной национальности или религиозной принадлежности (во избежание создания группировок). Каждый центр оборудован внешними и внутренними (но только в коридорах, не в жилых помещениях) камерами наблюдения.

Специальных центров семейного типа не существует, однако семьи стараются размещать в отдельном крыле либо на этаже здания. Раздельно также размещаются мужчины и женщины.

Здания центров не строились специально, а выделялись муниципалитетами, затем ремонтировались и адаптировались для специальных нужд. Каждый центр имеет кухни, комнаты отдыха с телевизорами, комнату для молитв (для мусульман, поскольку они составляют большинство), комнату, оборудованную компьютером с доступом в Интернет (время пользования Интернетом лимитировано), детскую комнату, спортивный зал с теннисным столом и тренажерами, площадку для мини-футбола.

Распределение и перемещение иностранцев в центрах производится в следующих случаях:

- количество ходатайствующих превышает возможности размещения;
- недостаточно персонала для проведения процедуры рассмотрения ходатайств;
- конфликтные моменты, ситуации риска;
- неравномерное распределение нагрузки по рассмотрению ходатайств.

Все перемещения осуществляются по запросам центров или Директоратом по вопросам убежища и интеграции Генерального инспектората по иммиграции Министерства внутренних дел Румынии после соответствующего анализа складывающейся ситуации.

Для перевода иностранца должны быть соблюдены следующие условия: иностранец подал ходатайство, у него взяты отпечатки пальцев, он сфотографирован, по нему проведены проверки по всем базам данных, ему выдано временное удостоверение личности, на него заведена медицинская карта и проведено первоначальное собеседование. В экстренных случаях (большая группа ходатайствующих) эти правила могут не соблюдаться, но медицинский осмотр обязателен.

За 24 часа до перемещения в письменном виде на языке, которым владеет иностранец, ходатайствующий информируется о решении о его перемещении, о последствиях перемещения для проведения процедуры или отказа от перемещения. Согласно норме Закона «Об убежище», иностранец обязан переехать, права на отказ от перемещения у него нет. В случае отказа от перемещения ходатайство заявителя может рассматриваться по ускоренной процедуре. Ходатайствующего перемещают на транспорте Министерства внутренних дел Румынии и в сопровождении сотрудника центра. В случае необходимости остановки в дороге происходят только в полицейских участках, где обеспечивается специальная охрана.

Размещение центров на внешних границах Румынии было запланировано с целью уменьшить финансовые затраты и человеческие ресурсы. Расходы на содержание центров распределяются следующим образом:

- Министерство внутренних дел и администрации Румынии — прямое содержание центров;
- ЕС — за счет проектной деятельности (приобретение оборудования, улучшение условий содержания);
- неправительственные организации — юридическая и психологическая помощь, консультирование (за счет ЕС и частного финансирования).

За счет средств Министерства внутренних дел Румынии специально для ходатайствующих был снят фильм, где на примере поэтапно и детально объясняется, что будет происходить с иностранцем при проведении процедуры рассмотрения ходатайства. Фильм переведен на английский и арабский языки и транслируется во всех центрах.

В ходе визита был также изучен румынский опыт интеграции иностранцев, которым предоставлена защита.

Ведомственная координация социальной интеграции в основном происходит за счет проведения встреч с сотрудниками, принимающими решения. На регулярной основе проводятся также встречи с экспертами.

Мероприятия в области интеграции лиц, ищущих убежища, и иностранцев, которым предоставлен статус беженца, определенные законом, относятся к обеспечению доступа к широкому спектру экономических и социальных прав, таким как права на трудоустройство, жилье, образование, здравоохранение и социальную поддержку, оказание помощи в вопросах культурной ориентации, юридической консультации и изучения румынского языка.

Целью интеграции иностранных граждан, которые получили какую-либо форму защиты в Румынии, является помощь в становлении их независимости от поддержки государства или субсидирования неправительственными организациями (далее — НПО), а также приобщение их к активной экономической, культурной и социальной жизни румынского общества.

Следует отметить, что Главный инспекторат по иммиграции через свои региональные центры поддерживает таких лиц, предлагая им ряд мероприятий по интеграции, которые включают в себя консультации квалифицированных социальных работников, психологов и социологов. Проводятся также мероприятия по культурной и языковой подготовке и ознакомлению с их юридическими правами.

Практически все неправительственные организации представлены на постоянной основе во всех шести центрах размещения лиц, ищущих убежища. В некоторые центры представители НПО выезжают по требованию.

Многие интеграционные проекты НПО реализуют совместно с Генеральным инспекторатом.

Однако существует и правительственная программа интеграции беженцев, которая рассчитана на один год и предполагает следующие мероприятия:

- изучение румынского языка, организуемое совместно со школьным инспекторатом. Дети-школьники в течение одного года изучают румынский язык, а затем вливаются в обычную школьную среду. Для этих целей разрабатываются специальные учебники румынского языка для беженцев;

- культурная интеграция;
- психологическое консультирование;
- размещение в центрах (данное размещение производится на платной основе). Два первых месяца после получения какой-либо формы защиты иностранец проживает бесплатно, а затем с ним заключается договор аренды. Свыше установленного срока проживания, а именно, на неопределенный срок и без оплаты проживания, в центрах могут размещаться уязвимые категории лиц, ищущих убежища, — несовершеннолетние, прибывшие без сопровождения, семьи с одним родителем, лица, имеющие какие-либо физические недостатки, пожилые люди;
- выделение безвозмездной помощи, которая определяется размером минимальной заработной платы, установленной в Румынии. Ранее данный вид помощи выплачивался в течение срока реализации программы (т. е. 1 год), а затем иностранец, устроившись на работу, обязан был возместить затраченные деньги. Однако в настоящее время законодательство Румынии изменилось, и помощь выплачивается на безвозмездной основе;
- курсы культурной интеграции, которые предполагают изучение традиций, обрядов румынского народа.

Изучение форм и методов работы в сфере управления миграцией и системой убежища Румынии позволит выработать предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь в данной области применительно к социально-экономическим условиям Беларуси, а также ориентировать специалистов в области вынужденной миграции на применение в практической деятельности прогрессивных методов и форм работы в данной сфере.

Статья поступила в редакцию в июне 2014 г.