

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О БЕЖЕНЦАХ

Иван Салеев

Проблемам правового регулирования положения беженцев посвящено не так много работ, опубликованных на русском языке. Классиком в данной области считается Г. С. Гудвин-Гилл и его книга «Статус беженца в международном праве» [6]. Начали появляться и публикации белорусских авторов, в том числе в 2006 г. было опубликовано пособие по праву беженцев для студентов вузов [35]. Можно упомянуть и некоторые другие публикации [2; 43; 44].

Настоящая статья посвящена актуальной проблеме развития национального законодательства о беженцах в связи с подготовкой закона, регулирующего данную сферу.

Законодательство Республики Беларусь о беженцах начало формироваться в 1995 г., когда была принята первая редакция Закона Республики Беларусь «О беженцах» [16]. С тех пор в него вносились изменения три раза, в том числе дважды принималась новая редакция. Наиболее существенные правки были внесены в начале 2003 г., после присоединения Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. [13] и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 1967 г. [39]. Последние изменения были внесены Законом от 10 января 2006 г. № 95-З. Они касались в основном передачи полномочий в области вынужденной миграции от Министерства по труду и социальной защиты Министерству внутренних дел. Передача полномочий была осуществлена по решению Президента Республики Беларусь [27; 28].

Планом подготовки законопроектов на 2006 г. предусмотрено внесение изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О беженцах» (уточнение понятия члена семьи беженца, процедуры рассмотрения ходатайства о признании беженцем в части установления возраста несовершеннолетнего, страны происхождения иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, и другие вопросы уточнения статуса беженца) [20]. В настоящее время подготовлен проект нового Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты», который находится на рассмотрении в Парламенте [31] (далее — проект Закона).

Необходимо отметить, что Закон «О беженцах» в основном реализует положения статьи 1 Конвенции 1951 г., которая содержит определение беженца и касается вопроса о том, кто *может* и кто *не может* быть признан беженцем. Хотелось бы обратить внимание на необходимость имплементации и некоторых других статей указанной Конвенции наряду с введением дополнительных положений, отражающих современные международные стандарты.

Дополнительная защита

Несмотря на то, что с момента принятия Конвенции о статусе беженцев прошло уже более 55 лет, Конвенция и Протокол к ней являются краеугольным камнем системы международной защиты беженцев. В соответствии со статьей 1 А 2) Конвенции 1951 г. (с поправками, внесенными Протоколом): «*В настоящей Конвенции под термином "беженец" подразумевается лицо, которое... в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, религии, гражданству, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений*» [13, с. 438]. За прошедшие десятилетия международная обстановка серьезно изменилась, появились новые формы преследования, новые группы беженцев, которых не было в 1951 г. Как отмечают многие исследователи, необходимо отталкиваться от того, что tolkovanie определения беженца, в том числе tolkovanie преследования, должно быть гибким, приспособляемым и достаточно открытым для того, чтобы охватить все меняющиеся формы преследования и нарушений прав человека [7, с. 19]. Следовательно, благодаря развитию международного права, многие беженцы, которым было бы отказано в 1950-х гг., получают этот статус сегодня.

Тем не менее, существуют группы лиц, которые не подпадают под определение беженца в соответствии с Конвенцией 1951 г., но которые, однако, нуждаются в международной защите по схожим или иным основаниям. Например, к таким лицам относятся люди, подвергающиеся насилию или испытывающие последствия вооруженных конфликтов или серьезных общественных беспорядков и вынужденные вследствие таких обстоятельств покинуть страну своей гражданской принадлежности. Не во всех случаях в таких ситуациях присутствует элемент преследования, необходимый для

Автор:

Салеев Иван Вадимович — советник по правовым вопросам Представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Республике Беларусь

Рецензенты:

Астапенко Владимир Аркадьевич — кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой международного частного и европейского права факультета международных отношений Белорусского государственного университета
Васильева Лариса Александровна — кандидат юридических наук, доцент Академии внутренних дел Республики Беларусь

признания человека беженцем согласно Конвенции 1951 г. Как результат, некоторые страны пошли по пути расширения определения беженца (по сравнению с Конвенцией 1951 г.) в региональных международных документах или в национальном законодательстве. Согласно статье 1 Конвенции Организации африканского единства, регулирующей отдельные аспекты проблем беженцев в Африке 1969 г., беженцем считается лицо, соответствующее критериям Конвенции 1951 г. (Конвенция 1969 г. дублирует это определение), а также любое лицо, которое вследствие внешней агрессии, оккупации, иностранного господства, всеобщего насилия, внутренних конфликтов, массового нарушения прав человека или иных событий, серьезно нарушающих общественный порядок в какой-то части страны или во всей стране его происхождения, вынуждено покинуть место своего обычного проживания и искать убежище в другом месте за пределами страны своего происхождения или гражданской принадлежности [11; 13, с. 438].

Программа защиты, принятая Исполкомом УВКБ ООН (цель 1, задача 3) [37] призывает государства предоставлять дополнительные формы защиты лицам, не находящимся в сфере действия Конвенции о статусе беженцев, но нуждающимся в международной защите путем создания единой процедуры, в которой первым этапом является экспертиза оснований для предоставления статуса беженца согласно Конвенции, затем, по мере необходимости и уместности, следует экспертиза возможных оснований для предоставления дополнительных форм защиты.

Конференция по дополнительным/вспомогательным формам защиты (Киев, 2004 г.) определила потенциальных получателей такого статуса, которых разделила на две группы [7, с. 9]. **Первая группа** была определена на основании абсолютного обязательства государств предоставлять защиту определенным категориям лиц. Это означает, что лица, которым могут угрожать пытки либо иное бесчеловечное или унижающее достоинство обращение в случае их возвращения в страну происхождения, могут пользоваться дополнительной защитой. Республика Беларусь уже взяла на себя обязательства по невысылке такой категории лиц, присоединившись к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, принятой Генеральной Ассамблей ООН 10 декабря 1984 г. (далее — Конвенция 1984 г.) [14, с. 216]. Важно подчеркнуть, тем не менее, что законодательство Беларуси не содержит необходимых механизмов, реализующих положения данной Конвенции на практике.

В дополнение к этому существует международная практика, применяемая во многих странах по предоставлению дополнительной защиты лицам, которые спасаются от всеобщего насилия или вооруженного конфликта.

Необходимо также отметить, что Соглашение СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам предусматривает защиту беженцам, спасающимся от вооруженных и межнациональных конфликтов. В соответствии с частью 1 статьи 1 Соглашения: «Для целей настоящего Соглашения бе-

женцем признается лицо, которое, не являясь гражданином Стороны, предоставившей убежище, было вынуждено покинуть место своего постоянного жительства на территории другой Стороны вследствие совершенного в отношении него или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, политических убеждений, а также принадлежности к определенной социальной группе в связи с вооруженными и межнациональными конфликтами» [33]. Использование такой терминологии позволяет заключить, что определение беженца, согласно Соглашению СНГ, выходит за рамки определения Конвенции о статусе беженцев, а лицам, подпадающим под действие данного Соглашения, также необходимо предоставлять защиту.

Во вторую категорию входят такие лица, как жертвы природных и техногенных катастроф, заявители преклонного возраста или страдающие тяжелыми заболеваниями и другие, которые также могут подпадать под действие дополнительной защиты, но только в том случае, если государство позволит их пребывание по гуманитарным соображениям.

Касательно процедуры предоставления дополнительной защиты общепризнанный подход заключается во введении единой процедуры для рассмотрения заявления лица о предоставлении защиты. В то же время дополнительная защита не должна подменять собой статус беженца, если заявитель соответствует критериям такого статуса. Во время Всемирных консультаций по международной защите (Женева, 2001–2002 гг.) в рамках общей процедуры рекомендовалось сначала проанализировать дело заявителя на соответствие определению беженца, а в случае невозможности предоставления статуса беженца рассмотреть возможность предоставления дополнительной защиты [7, с. 159]. Лиц, получивших статус дополнительной защиты, целесообразно наделять их такими же правами и обязанностями, как и беженцев (п. 16) [4, с. 36].

Обобщая вышеизложенное, рекомендуетсянести следующие изменения в Закон «О беженцах», касающиеся дополнительной защиты:

— обеспечить реализацию запрета на невысылку согласно Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г.;

— очертить критерии предоставления дополнительной защиты. В первую очередь такая защита должна предоставляться потенциальным жертвам пыток, насилия, вооруженных и межнациональных конфликтов, общественных беспорядков, даже при отсутствии элемента преследования. В качестве альтернативы возможно включение названной категории лиц в расширенное определение беженца. В некоторых ситуациях обстановка в стране гражданской принадлежности настолько обостряется, что возвращение в нее **любых** лиц не представляется возможным. В такой ситуации оправдано предоставление дополнительной защиты. В качестве примера можно привести обстановку в Ираке и Ливане;

— дополнительная защита также может быть предоставлена жертвам социальных, политических, экологических, техногенных и других обстоятельств чрезвычайного характера, а также в случае существования серьезной угрозы жизни или здоровью данного лица вследствие отсутствия или недостаточности медицинского обслуживания в государстве его гражданской принадлежности;

— дополнительная защита может быть предоставлена иным иностранцам, принимая во внимание особую уязвимость их положения, связанную с возрастом, заболеванием, физическим недостатком или другим подобным обстоятельством;

— рекомендуется проводить рассмотрение вопроса о предоставлении защиты в рамках единой процедуры в два этапа. Сначала определяется возможность признания данного лица беженцем. В случае невозможности предоставления такого статуса рассматривается возможность предоставления дополнительной защиты. Не допускается предоставление иностранцу дополнительной защиты вместо статуса беженца, если иностранец отвечает критериям беженца. Представляется разумным применение такой процедуры вне зависимости от того, какого рода защиту испрашивает иностранец, т. е. обращается только за статусом беженца либо за дополнительной защитой;

— в Законе должны быть четко обозначены права и обязанности иностранца, получившего дополнительную защиту, а также предусмотрена возможность выдачи ему идентификационных и иных документов;

— прекращение статуса дополнительной защиты (либо отказ в его продлении) должно производиться на основании четких критериев и объективных данных об улучшении ситуации в стране происхождения.

Упрощение получения гражданства

В настоящее время беженцы, как и другие иностранные граждане и лица без гражданства, проходят процедуру получения белорусского гражданства на общих основаниях. Единственное отличие — это норма, позволяющая обращаться с заявлением о приобретении гражданства по истечении семи лет *после признания беженцем* (абз. 14 ст. 31 Закона Республики Беларусь «О беженцах», ч. 2 ст. 14 Закона Республики Беларусь «О гражданстве» [25]). Иные иностранцы должны показать, что они проживают на территории Республики Беларусь *после получения разрешения на постоянное проживание непрерывно в течение семи лет* (абз. 4 ч. 1 ст. 14 Закона Республики Беларусь «О гражданстве»). Разница заключается в том, что после признания беженцем иностранец может еще некоторое, и возможно длительное, время оформлять разрешение на постоянное проживание. Кроме того, к беженцам не должно применяться появившееся в последней редакции Закона «О гражданстве» требование о непрерывности проживания.

Тем не менее, беспокойство вызывает другое обстоятельство. В соответствии с абзацем 6 части 1 статьи 14 Закона Республики Беларусь «О гражданстве» беженцы, как и другие иностранцы, должны для приема в белорусское гражданство показать, что они не имеют гражданства либо утрачивают гражданство иностранного государства в случае приобретения гражданства Республики Беларусь, либо обратились в полномочный орган иностранного государства с заявлением о прекращении имеющегося у них гражданства иностранного государства, за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от них причинам. Это означает, что беженцы, как и другие иностранцы, должны обращаться к властям страны своего гражданства.

Исходя из сути такого явления, как бегство от преследований на родине, очевидным является во многих случаях невозможность или вполне обоснованное нежелание беженцев вступать в контакты с официальными властями страны своего происхождения. Потенциальная угроза безопасности наиболее высока для беженца, членов его семьи, друзей и знакомых в том случае, когда информация, касающаяся беженца или его заявления об убежище, становится известной властям страны его происхождения. Даже сам факт того, что беженец искал убежище в иностранном государстве, может иметь негативные последствия для родственников и знакомых беженца, остающихся в стране его происхождения. Таким образом, любые контакты, касающиеся конкретного человека, со страной его происхождения и любыми организациями из этой страны, как правительственными, так и негосударственными, являются крайне нежелательными, вне зависимости от того, является этот человек лицом, ищущим убежища, признанным беженцем либо лицом, которому было отказано в статусе беженца. Это правило должно в принципе действовать в отношении любых стран происхождения беженцев, включая те государства, обстановка в которых изменилась. Возможные исключения из этого правила связаны обычно с добровольной депатриацией беженцев на родину.

При рассмотрении заявлений о приобретении гражданства, поступающих от лиц, признанных беженцами в Республике Беларусь, необходимо учитывать следующие обстоятельства:

— в соответствии со статьей 25 Конвенции о статусе беженцев, «когда пользование каким-либо правом беженцами обычно требует содействия властей иностранного государства, к которым эти беженцы не могут обращаться, Договаривающиеся Государства, на территории которых проживают упомянутые беженцы, будут принимать меры к тому, чтобы такое содействие оказывалось им властями данного государства или какой-либо международной властью». Как видно из статьи 25, Конвенция признает, что в некоторых случаях беженцы не могут обращаться к властям иностранного государства. В этих случаях государство, на территории которого проживают беженцы, обязано оказать им все возможное содействие. Применительно к данному случаю содействие может быть оказано в виде облегчения правил приобретения беженцами белорусского гражданства [13, с. 444];

— в соответствии со статьей 34 Конвенции о статусе беженцев «Договаривающиеся Государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и

натурализацию беженцев. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов». Таким образом, участники Конвенции договорились об облегчении приобретения гражданства для беженцев по сравнению с обычными правилами для получения гражданства [13, с. 446];

— в соответствии со статьей 6 Соглашения СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам Стороны взяли на себя обязательства содействовать беженцам в истребовании и выдаче документов, необходимых для решения вопросов, связанных с гражданством [33].

Обычное правило об отказе от другого гражданства может быть неисполнимым для беженца. С учетом этого представляется целесообразным облегчить в духе Конвенции о статусе беженцев процедуру получения гражданства беженцами, не истребуя у них доказательств выхода из иностранного гражданства.

Обращаем внимание, что в указанной выше норме Закона «О гражданстве» предусмотрено положение «за исключением случаев, когда прекращение гражданства иностранного государства невозможно по независящим от них причинам».

Необходимо отметить, что до настоящего времени случаев приема в гражданство беженцев, не представивших документы о прекращении прежнего гражданства, не было, несмотря на то, что заявления от таких лиц о приеме в гражданство поступали.

Таким образом, представляется целесообразным исключить из перечня требований для приема в гражданство для беженцев документ о выходе из иностранного гражданства.

Пункт 2 части 2 статьи 9 Закона Украины «О гражданстве Украины», к примеру, гласит: «Иностранцы, которым предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, вместо обязательства прекратить иностранное гражданство подают декларацию об отказе лица, которому предоставлен статус беженца в Украине или убежище в Украине, от иностранного гражданства» [38].

Представляется целесообразным также рассмотреть возможность уменьшения необходимого срока проживания на территории Беларуси перед подачей заявления о приобретении гражданства. К примеру, в Украине необходимый срок составляет три года (абз. 3 п. 3 ч. 2 ст. 9 Закона Украины «О гражданстве Украины») [38].

Выдача проездных документов по образцу Конвенции о статусе беженцев

Правила выдачи и образец проездного документа приведены в Конвенции о статусе беженцев (см. ст. 28 и Приложение к Конвенции). Необходимо отметить, что Конвенция и Приложение к ней устанавливают иной образец проездного документа, правила его выдачи, продления и прекращения по сравнению с проездным документом, выдаваемым в Беларуси [23]. Такая ситуация заметно ограничивает права беженцев по сравнению

с требованиями Конвенции. Предлагается закрепить в законе право беженцев на получение проездного документа, соответствующего Конвенции 1951 г.

Бесплатная правовая помощь и услуги переводчика

Учитывая незнание многими лицами, ищащими убежища, языка и правовой системы Республики Беларусь, представляется целесообразным наделить их правом бесплатно пользоваться услугами переводчика и адвоката (представителя общественной организации). Общественные организации, занимающиеся проблемами беженцев, могут оказать существенную помощь лицам, ищащим убежища, поскольку обладают достаточным опытом работы в данной сфере. Предлагается отразить в законе право лиц, ищащих убежища, на бесплатное пользование услугами переводчика и адвоката либо на представление их интересов в государственных органах уполномоченными общественными организациями, занимающимися проблемами беженцев.

Необходимость введения такой нормы продиктована, в частности, тем, что в настоящее время сотрудники общественных организаций, занимающихся вопросами беженцев, не могут представлять и защищать в суде права и законные интересы лиц, ищащих убежища, если они не являются их членами. В соответствии с пунктами 3 и 4 части 2 статьи 72 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь [5], общественные и иные организации имеют право на представление в суде интересов своих членов и других лиц в случаях, установленных законодательством. В настоящее время только статья 20 Закона Республики Беларусь «Об общественных объединениях» [17] предоставляет право общественным объединениям защищать права и законные интересы своих членов в государственных органах и иных организациях. Других «случаев, установленных законодательством», нет.

Право на бесплатное использование услуг переводчика является очевидным, однако в законодательстве закреплено не было.

Право на обращение в УВКБ ООН

Право на обращение в УВКБ ООН лиц, ищащих убежища, и задержанных должностными лицами органов внутренних дел или пограничных войск отражено в законодательстве Республики Беларусь (п. 7 Правил пребывания беженцев в Республике Беларусь) [24]. Представляется, однако, что данная норма должна быть закреплена на уровне закона. Кроме этого, лица, ищащие убежища, должны иметь право на обращение в УВКБ ООН вне зависимости от того, каким органом они были задержаны. Им должно быть оказано содействие в таком обращении в случае невозможности сделать это самостоятельно, например при отсутствии средств на оплату телефонного разговора.

Недопустимость дискриминации

В соответствии со статьей 3 Конвенции о статусе беженцев «Договаривающиеся Государства будут применять положения настоящей Конвенции к беженцам без какой бы то ни было дискриминации по признаку их расы, религии или страны их происхождения» [13, с. 439]. В соответствии со статьей 22 Конституции Республики Беларусь «все равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту прав и законных интересов» [15, с. 9].

Предлагается реализовать положения Конвенции 1951 г. и Конституции Республики Беларусь о недопустимости дискриминации беженцев и разработать этот принцип в Законе.

Необходимость во введении такой нормы диктуется потребностью закрепить в законодательстве принцип недискриминации беженцев по любому из возможных критерии, в том числе по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений, пола, имущественного положения или социального происхождения.

К примеру, статья 4 Закона Республики Молдова о статусе беженцев гласит:

«Положения настоящего закона применяются к лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, беженцам и лицам, пользующимся гуманитарной или временной защитой, без какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения» [34].

Право на медицинскую помощь наравне с гражданами

Закон «О беженцах» предусматривает, что иностранец, признанный беженцем, имеет право на медицинскую помощь наравне с **иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь** (абз. 7 ст. 31). Так было не всегда. Закон «О беженцах» в редакции 1999 г. предусматривал, что беженцы имеют право на медицинскую и лекарственную помощь наравне с **гражданами Республики Беларусь**, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международными договорами Республики Беларусь (абз. 8 ст. 12) [16].

Правовые последствия изменения Закона заключаются в следующем. Беженцы приравнены в сфере медицинского обслуживания к иностранным гражданам, постоянно проживающим в Республике Беларусь. В соответствии со статьей 13 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» [30] постоянно проживающие в Республике Беларусь иностранцы пользуются правами в области охраны здоровья наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законами и международными договорами Республики Беларусь. В соответствии со статьей 6 Закона Республики Беларусь «О здра-

воохранении» [26] иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Беларусь, пользуются правами в области охраны здоровья наравне с гражданами Республики Беларусь, если иное не определено законами и международными договорами.

Однако «иное» определено в международных договорах. В результате изменения Закона немедленно появились прецеденты, когда беженцам стали отказывать в бесплатной медицинской помощи, ссылаясь на то, что с некоторыми странами Беларусь заключила международные соглашения по этому вопросу. Так, в соответствии с Соглашением об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников СНГ [45] лицам, официально признанным беженцами, плановая медицинская помощь оказывается в порядке и на условиях, определенных законодательством страны пребывания (ст. 4). Значение этой нормы минимально, никаких специальных правил она не вводит. В соответствии со статьями 2, 3, 5 Соглашения, для граждан СНГ бесплатной является только скорая и неотложная медицинская помощь. Дальнейшее оказание медицинской помощи, а также плановая медицинская помощь осуществляются на платной основе.

Для иностранцев из других стран таких правил не существует, поэтому они могут пользоваться медицинской помощью наравне с гражданами Беларусь.

Следовательно, для беженцев из стран СНГ существуют менее благоприятные правила по сравнению с беженцами из других стран. Это противоречит международным обязательствам Республики Беларусь (см. ст. 3 Конвенции о статусе беженцев), и такие правила применяться не могут.

Статья 23 Конвенции о статусе беженцев обязывает Договаривающиеся государства предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, то же положение в отношении правительственной помощи и поддержки (*public relief and assistance*), каким пользуются их граждане. Профессор А. Гран-Мадсен в своем посттатейном комментарии к Конвенции (подготовленном в 1962–1963 гг.) сообщает, что во время обсуждения проекта данной статьи перед принятием Конвенции в одном из первоначальных вариантов было указано, что правительственная помощь включает в себя лечение в госпитале, помощь слепым и неотложную помощь. Однако было принято решение исключить перечисление случаев, в которых оказывается помощь, а следовательно, данной статье необходимо давать широкое толкование. Далее профессор А. Гран-Мадсен указывает, что толкование термина «правительственная помощь и поддержка» может быть найдено в Европейской конвенции о социальной и медицинской помощи 1953 г. [47]. Статья 1 данного документа гласит, что граждане Договаривающихся государств, так же как и беженцы (в соответствии с Протоколом к указанной Конвенции от 11 декабря 1953 г.), наделяются правом наравне с собственными гражданами на социальную и медицинскую помощь.

«Социальная и медицинская помощь» означает, очевидно, то же самое, что и «правительственная помощь и поддержка». Такая помощь опреде-

лена в статье 2(а)(и) Европейской конвенции 1953 г. в отношении Договаривающегося Государства как любая помощь, предоставленная в соответствии с законами и правилами, действующими в любой части территории данного государства, в соответствии с которой лицам, не обладающим необходимыми средствами, предоставляются средства к существованию и уход, требуемый их состоянием [48, р. 88–89].

Исходя из вышеизложенного, представляется необходимым и соответствующим международным обязательствам Беларусь предоставлять медицинскую помощь беженцам наравне с гражданами Республики Беларусь.

К примеру, статья 23(г) Закона Республики Молдова о статусе беженцев предоставляет им право пользования с момента предоставления статуса беженца в системе обязательного медицинского страхования теми же правами, что и гражданам Республики Молдова в соответствии с условиями, установленными действующим законодательством [34].

В соответствии со статьей 20 Закона Украины о беженцах последние имеют равные с гражданами Украины права на охрану здоровья, медицинскую помощь и медицинское страхование [10].

Специальные правила установлены в отношении детей. В соответствии с Конвенцией о правах ребенка (см. ст.ст. 2, 24) [12, с. 138, 143–144] любые несовершеннолетние иностранцы, вне зависимости от их статуса на территории Беларусь, должны иметь доступ к бесплатному медицинскому обслуживанию.

Право на обучение

В соответствии со статьей 22 Конвенции о статусе беженцев в отношении начального образования Договаривающиеся Государства обязаны предоставлять беженцам то же правовое положение, что и гражданам [13]. Республика Беларусь повысила этот стандарт для несовершеннолетних беженцев в отношении доступности общего среднего образования. В то же время существует необходимость предоставить право и **совершеннолетним** беженцам на получение хотя бы начального образования наравне с гражданами Республики Беларусь. Однако с целью лучшей интеграции совершеннолетних беженцев рекомендуется предоставить им право на получение бесплатного общего среднего образования.

Право на трудоустройство и социальное обеспечение наравне с гражданами

По аналогии с правом на медицинскую помощь Закон «О беженцах» (в редакции 1999 г.) предусматривал, что беженцы имеют право наравне с гражданами Республики Беларусь на получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве, на работу по найму или предпринимательскую деятельность, на социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, если иное не определено Конституцией Республики Беларусь, законами и международны-

ми договорами Республики Беларусь (абз. 9–11 ст. 12). Действующая редакция Закона предусматривает, что беженец имеет право на «получение содействия в направлении на профессиональное обучение и в трудоустройстве», на «трудоустройство или занятие предпринимательской деятельностью наравне с иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь», на «социальное обеспечение наравне с иностранными гражданами и лицами без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь» (абз. 7 ст. 31) [16].

Учитывая статью 24 Конвенции о статусе беженцев, которая обязывает Договаривающиеся Государства предоставлять беженцам, законно проживающим на их территории, то же положение в отношении трудового законодательства и социального обеспечения, каким пользуются их граждане [13], предлагается уравнять беженцев в указанных сферах с гражданами Республики Беларусь.

Некоторые основания для отказа в статусе беженца, лишения, аннулирования или утраты статуса беженца, противоречащие Конвенции 1951 г.

Закон Республики Беларусь «О беженцах» содержит дополнительные основания для отказа в предоставлении статуса беженца, а также для лишения статуса беженца по сравнению с Конвенцией 1951 г.

Одно из таких оснований — это совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Республики Беларусь (абз. 10 ст. 30, абз. 4 ст. 35 Закона Республики Беларусь «О беженцах»). Необходимо учесть, что совершение тяжкого преступления неполитического характера вне страны, давшей убежище иностранцам, и до того, как они были допущены в эту страну в качестве беженцев, является основанием для отказа в предоставлении статуса беженца в соответствии со статьей 1 F b) Конвенции о статусе беженцев. Сам факт того, что в Конвенции четко указаны пределы применения такого исключения («вне страны, давшей убежище», «до того, как они были допущены в эту страну»), свидетельствует о том, что создатели Конвенции хотели исключить ситуацию, когда в статусе беженца отказывается лицу, совершившему преступление на территории страны убежища. Следовательно, дополнительное основание для отказа в предоставлении статуса беженца, а также для лишения статуса беженца, содержащееся в Законе Республики Беларусь «О беженцах», противоречит Конвенции и не может применяться, поскольку в соответствии с частью 2 статьи 1 Закона Республики Беларусь «О беженцах», если международным договором, участником которого является Республика Беларусь, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в данном Законе, то применяются правила международного договора.

Необходимо отметить, что совершение преступления на территории Беларусь может повлечь применение статей 32 и 33 Конвенции и высылку беженца за пределы территории Беларусь, но не может быть основанием для автоматического ли-

шения статуса беженца. В приведенных статьях указываются случаи, когда возможны исключения из принципа невысылки, иначе говоря, когда беженцы могут быть высланы из страны на законных основаниях (данные положения не реализованы в законодательстве Беларусь). Рассмотрение этих случаев выходит за рамки данной статьи, можно лишь отметить, что существуют методы обращения с беженцами, совершившими тяжкие преступления, кроме не соответствующего Конвенции лишения статуса беженца.

Конвенция о статусе беженцев не содержит также норм относительно явно необоснованного либо носящего характер злоупотребления ходатайства. В том числе подача ходатайства не включена в список обстоятельств, препятствующих получению статуса беженца, хотя, по сути, подача такого ходатайства означает, что заявитель не соответствует критериям беженца. Поэтому предлагается исключить из оснований для отказа в признании беженцем подачу ходатайства, носящего характер злоупотребления либо явно необоснованного ходатайства и рассматривать такие ходатайства на предмет соответствия их критериям беженца.

Сообщение заведомо ложных сведений также не является само по себе обстоятельством, препятствующим получению статуса беженца. Однако отказ от сотрудничества, введение в заблуждение и т. п. могут свидетельствовать об отсутствии опасений преследования и могут быть сведены к несоответствию критериям беженца.

Проектом Закона предусмотрено новое основание для отказа в статусе беженца, если опасения преследования основываются на обстоятельствах, возникших вследствие добровольных действий иностранца после того, как он покинул государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства, т. е. если иностранец сам «провоцирует» преследование, надеясь на получение статуса беженца. Такое основание для отказа также не предусмотрено Конвенцией 1951 г. Как указано в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев (пп. 83, 94–96), лицо, которое не было беженцем в момент отъезда из страны, но которое становится беженцем позднее, называется «беженцем на месте». Лицо становится «беженцем на месте» из-за обстоятельств, возникших в стране его происхождения во время его отсутствия либо в результате его собственных действий. Являются ли такие действия достаточными для подтверждения вполне обоснованных опасений стать жертвой преследования, должно определяться после тщательного изучения всех обстоятельств [42, с. 21, 24]. Следовательно, новые обстоятельства, возникшие после завершения процедуры признания беженцем, дают право иностранцу просить предоставления статуса беженца заново.

Поэтому предлагается исключить из оснований для отказа в признании беженцем подачу явно необоснованного ходатайства, ходатайства, носящего характер злоупотребления, сообщение заведомо ложных сведений, возникновение обстоятельств вследствие совершения добровольных действий иностранца, осуждение за совершение преступления на территории Беларусь.

Предлагается рассматривать такие ходатайства на предмет соответствия их критериям беженца.

Относительно лишения статуса беженца также существуют некоторые положения Закона, не соответствующие Конвенции.

Конвенция не содержит норм относительно утраты статуса беженца вследствие невозврата в Беларусь либо выезда из Беларусь. Приложение и комментарий к Конвенции (обязательные для исполнения) содержат правила, лишающие беженца права требовать обратного въезда в государство, которое выдало проездной документ, если срок его действия истек. Однако это не означает, что указанный человек лишается статуса беженца.

Кроме того, как подчеркнул Исполком УВКБ ООН в своем заключении № 12 (XXIX) – 1978 г.: Экстерриториальное действие определения статуса беженца [46, с. 81], одним из важнейших аспектов статуса беженца, определенного в Конвенции о статусе беженцев и Протоколе, касающимся статуса беженцев, является его международный характер. Исполком признал желательность сохранения и непрерывного действия статуса беженца после того, как он определен каким-либо Договаривающимся Государством. Исполком отметил, что несколько положений Конвенции позволяют беженцу, проживающему в одном Договаривающемся Государстве, пользоваться некоторыми правами в качестве беженца в другом Договаривающемся Государстве и что осуществление таких прав не зависит от повторного определения его статуса как беженца. Исполком отметил, что лица, признанные беженцами согласно статье 1 А 1), сохраняют статус беженцев, если не подпадают под положение о прекращении или исключении. Исполком отметил, что беженцы, получившие проездные документы, выданные согласно Конвенции одним Договаривающимся Государством, могут перемещаться как беженцы в другое Договаривающееся Государство. Исполком полагает, что сама цель Конвенции и Протокола подразумевает, что статус беженца, определенный одним Договаривающимся Государством, будет признаваться и другим Договаривающимся Государством.

Необходимо учесть, что угроза национальной безопасности либо совершение преступления на территории Беларусь может повлечь применение статей 32 и 33 Конвенции и высылку беженца за пределы территории Беларусь, но не может быть основанием для автоматического лишения статуса беженца. Следовательно, лишение статуса беженца вследствие угрозы национальной безопасности либо совершения преступления на территории Беларусь противоречит Конвенции 1951 г.

Предлагается рассматривать возможность лишения статуса беженца только в том случае, если установлены обстоятельства, предусмотренные статьей 3, возникшие после предоставления статуса беженца. Полагаем возможным говорить об аннулировании статуса беженца, только тогда, когда эти обстоятельства существовали до предоставления статуса беженца.

Право на защиту семьи

В соответствии со статьей 32 Конституции Республики Беларусь, семья находится под защитой государства [15, с. 10].

Необходимо учесть рекомендацию Заключительного акта Конференции полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов [42, с. 58–59], на которой была принята Конвенция о статусе беженцев 1951 г. Рекомендация призывала правительства принять необходимые меры для обеспечения единства семьи беженцев.

Предлагается предусмотреть в Законе право беженцев на воссоединение семьи. Данное право не должно оставаться декларативным. Для этого необходима помочь со стороны государственных органов, а именно Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел Республики Беларусь в получении въездных виз для членов семьи беженца. Положения об оказании такой помощи также предлагается закрепить в Законе в разделах, посвященных компетенции соответствующих ведомств.

Кроме того, предлагается отразить в Законе положение о предоставлении статуса беженца детям, родившимся в семьях беженцев. Такое положение уже существует на подзаконном уровне (см. ч. 2 п. 24 Правил пребывания беженцев в Республике Беларусь). Такие же права должны получить и лица, пользующиеся дополнительной защитой.

В соответствии с положениями абзаца 4 статьи 2 Закона Республики Беларусь «О беженцах» членами семьи иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, и беженца являются «супруг (супруга) и дети, не достигшие возраста восемнадцати лет и не состоящие в браке, и нетрудоспособные родители, с которыми данный иностранец проживал совместно и вел общее хозяйство, прибывшие вместе с ним в Республику Беларусь или прибывшие позднее с целью воссоединения семьи» [16].

Вместе с тем, необходимо учесть интересы совершеннолетних нетрудоспособных детей и других членов семьи, находящихся на иждивении беженцев и иностранцев, имеющих дополнительную защиту. Поэтому предлагается дополнить определение членов семьи и включить туда совершеннолетних нетрудоспособных детей, не состоящих в браке.

Вызывает озабоченность то, что в проекте Закона предусмотрено ограниченное определение членов семьи, в соответствии с которым супруг (супруга) признается членом семьи иностранца, ходатайствующего о предоставлении защиты, и иностранца, которому предоставлен статус беженца, дополнительная или временная защита, лишь если их брак существовал до выезда из государства гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства (см. ст. 2 проекта Закона [31]).

В отношении таких ситуаций Исполнительный комитет УВКБ ООН рекомендовал в своих заключениях № 24 (XXXII) – 1981 г. (п. 5) [3, с. 92] и № 88 (L) – 1999 г. (п. (b)(ii)) [9] «применять либеральные критерии, определяя тех членов семьи, которые могут быть допущены в страну для содействия всеобъемлющему воссоединению семьи».

Таким образом, рекомендуется исключить слова «в браке с которым иностранец состоял до выезда из государства гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства» из абзаца 15 статьи 2 проекта Закона.

С целью защиты интересов ребенка (ст.ст. 9, 22 Конвенции о правах ребенка) представляется целесообразным отразить в Законе обязанность Республики Беларусь содействовать несопровождаемому ребенку в поиске его родителей.

Определение третьей безопасной страны

Необходимо уточнить определение третьей безопасной страны с целью соответствия его стандартам, предложенным Исполнительным комитетом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (см. п. k заключения Исполкома УВКБ ООН № 15 (XXX) – 1979 г.: Беженцы, не имеющие страны убежища) [1, с. 85] и пп. f, g заключения № 58 (XL) – 1989 г.: Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту [36, с. 104]). Отказ в статусе беженца в связи с прибытием иностранца с территории третьей безопасной страны не может быть обоснован необходимостью в наказании такого иностранца, а подразумевает лишь возможность возвращения лица, ищущего убежища, в эту страну для проведения полной и справедливой процедуры определения статуса беженца. Отказ в статусе беженца по такому основанию означает также, что государство не рассматривает ходатайство о предоставлении статуса беженца по существу.

Возвращение в третью безопасную страну возможно лишь в тех случаях, если:

- иностранец может въехать и остаться в этой стране;
- он защищен там от принудительного возвращения;
- с ним будут обращаться в соответствии с общепризнанными основными гуманитарными нормами, он не будет подвергнут преследованиям, его личная неприкосновенность и свобода не будут в опасности;
- у него будет возможность пройти полную и справедливую процедуру определения статуса беженца;
- у него будет возможность найти долговременное решение.

Необходимо обратить внимание, что в ныне действующей редакции Закона Республики Беларусь «О беженцах» не отражено обязательство третьей безопасной страны принять иностранца для проведения процедуры определения статуса беженца.

В соответствии с определением, данным в статье 2 Закона Республики Беларусь «О беженцах», «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» [16].

Действующая редакция определения третьей безопасной страны концентрируется на формальных признаках, т. е. оценивается лишь общая ситуация в стране и не делается оценка возможности данного конкретного лица, ищущего убежища, получить защиту в случае возвращения в эту страну. Данный вопрос не такой простой, как может показаться на первый взгляд. К примеру, некоторые государства ввели в свое законодательство нормы, ограничивающие возможность подачи ходатайства об убежище определенным сроком. Таким образом, существует вероятность того, что лицо, ищущее убежища, будучи возвращенным в такую «третью безопасную страну», не сможет пройти процедуру определения статуса беженца и найти там защиту от возвращения. Кроме того, для возвращения лица необходимо получить согласие этого государства. Поэтому предлагается дополнить определение третьей безопасной страны следующими абзацами:

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

соглашается принять иностранца».

К примеру, определение третьей безопасной страны в статье 1 Закона Украины «О беженцах» гласит:

«третяя безпечна країна – країна, в якій особа перебувала до прибуття в Україну, за винятком випадків транзитного проїзду через територію такої країни, і могла звернутися з клопотанням про визнання біженцем чи отримання притулку, оскільки така країна:

дотримується міжнародних стандартів з прав людини у сфері притулку, які встановлені міжнародно-правовими актами універсального та регіонального характеру, включаючи норми про заборону тортуру, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;

дотримується міжнародних принципів стосовно захисту біженців, які передбачені Конвенцією про статус біженців 1951 року та Протоколу про статус біженців 1967 року,

враховуючи принцип невислання;

має національне законодавство у сфері притулку та біженців, і її відповідні державні органи визначають статус біженця та надають притулок;

забезпечить особі ефективний захист проти вислання і можливість звертатися за притулком та користуватися ним;

погоджується прийняти особу і забезпечити її доступ до процедур визначення статусу біженця чи надання притулку» [10].

Определение «безопасной страны»

Проектом Закона вводится концепция «безопасной страны», которой признается «государство гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства иностранца, в котором, учитывая законодательство и его применение, а также политическую ситуацию, не существует преследований по признакам расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, а международным организациям предоставляется возможность наблюдать за соблюдением прав человека» [31].

Если иностранец, ходатайствующий о получении дополнительной защиты, прибывает в Беларусь с территории «безопасной страны», его ходатайство считается явно необоснованным (см. ст. 41 проекта Закона [31]).

Преследования могут существовать в любой стране мира, включая страны Западной Европы и Северной Америки. Следовательно, нельзя сказать, что в «безопасной стране» не существует преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений. Однако, в принципе, прибытие иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, из некоторых стран может послужить причиной рассмотрения такого ходатайства в рамках ускоренной процедуры для явно необоснованных ходатайств.

Решение о признании конкретной страны как «безопасной» должно основываться на поддающейся проверке последней информации относительно текущей фактической ситуации в такой стране. Страна может считаться «безопасной», если в ней существует лишь незначительный риск подвергнуться преследованиям либо другим угрозам жизни и здоровью. Следовательно, страны, в которых наблюдаются внутренняя борьба между какими-либо группировками или которые находятся в состоянии гражданской войны, не могут быть признаны «безопасными».

При определении, является ли страна «безопасной», необходимо принимать во внимание следующие факторы: уважение прав человека и законности; государство не должно являться страной происхождения беженцев; ратификация и исполнение соглашений по правам человека, а также возможности для независимых национальных и международных организаций по наблюдению за соблюдением прав человека.

Представляется поэтому целесообразным уточнить определение «безопасной страны» и включить в него критерий неприменения пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство видов обращения и наказания, а также критерий соблюдения основных прав и свобод человека.

Определение вынужденной миграции

Определение вынужденной миграции связано с компетенцией Министерства внутренних дел (см. ст. 4 Закона). С введением дополнительной защи-

ты данная компетенция должна быть расширена. Кроме того, необходимость изменения определения вынужденной миграции обосновывается и тем, что такая миграция охватывает не только ситуации, связанные с преследованием, а лица, вынужденные покинуть свои дома, не всегда пересекают международные границы. Как пример можно использовать определение вынужденной миграции, принятое Международной ассоциацией изучения вынужденной миграции [49].

Предлагается определить вынужденную миграцию следующим образом: «вынужденная миграция — недобровольное перемещение (переселение) людей из государства своей гражданской принадлежности или своего обычного местожительства либо внутри такого государства вследствие опасений стать жертвами преследования, вооруженного или межнационального конфликта, стихийного или экологического бедствия, химической или ядерной катастрофы, голода либо проекта по развитию».

Соблюдение конфиденциальности

Статья 38 «Конфиденциальность сведений об иностранцах, ходатайствующих о признании беженцами и признанных беженцами» Закона Республики Беларусь «О беженцах» гласит: «Сведения об иностранцах, ходатайствующих о признании беженцами и признанных беженцами, не могут быть предоставлены государственным органам, другим организациям и гражданам государства их гражданской принадлежности либо прежнего обычного местожительства без письменного согласия данных иностранцев, а также переданы в средства массовой информации без такого согласия» [16].

В действующей редакции запрещено предоставление информации лишь в страну гражданской принадлежности либо постоянного проживания беженцев, а также в средства массовой информации. Представляется, что информация о беженцах не может быть передана без их письменного согласия любым третьим лицам, а не только указанным выше.

К примеру, часть 2 статьи 5 Закона Республики Молдова «О статусе беженцев» гласит следующее: «Конфиденциальная информация о лицах, ходатайствующих о предоставлении убежища, и беженцах может доводиться до сведения третьих лиц только с их согласия» [34].

Задержание

Необходимо уточнить случаи задержания лиц, ищущих убежища, с целью соответствия стандартам, предложенным Исполнительным комитетом Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища [41], заключение Исполкома № 44 (XXXVII) – 1986 г.: Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища [8, с. 98]).

На сегодняшний день задержание лиц, ищущих убежища, является неурегулированным до конца вопросом. Возможно задержание иностранных граждан в следующих случаях:

— административное задержание в целях пресечения противоправных действий, составления протокола об административном правонарушении, если составление его на месте выявления (совершения) административного правонарушения не представляется возможным, установления личности, обеспечения участия при рассмотрении дела об административном правонарушении, пресечения сокрытия или уничтожения доказательств, обеспечения исполнения административного взыскания в виде административного ареста или депортации. Административное задержание лица по общему правилу может длиться не более трех часов. В некоторых случаях этот срок может быть продлен до 72 часов. Иностранный, нарушивший пограничный режим, режим Государственной границы Республики Беларусь или режим в пунктах пропуска через Государственную границу Республики Беларусь либо совершивший умышленное незаконное пересечение Государственной границы Республики Беларусь может быть задержан до установления личности на срок до десяти суток с санкции прокурора. Иностранные, нарушившие правила пребывания или транзитного проезда, при невозможности установить их личность в течение 48 часов могут быть задержаны с санкции прокурора на срок, необходимый для установления личности. В целях обеспечения исполнения административного взыскания в виде депортации иностранец, в отношении которого применена указанная мера административного взыскания, с санкции прокурора может быть задержан на срок, необходимый для исполнения постановления о депортации (ст.ст. 8.3, 8.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях [40], пп. 7, 8 Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь [21]);

— нарушение Государственной границы иностранными гражданами и лицами без гражданства, в отношении которых в установленном порядке принято решение о передаче их пограничным властям сопредельного государства (могут быть задержаны с санкции прокурора на время, необходимое для их передачи (ст. 9 Закона «О пограничных войсках Республики Беларусь» [29]));

— согласно части 2 статьи 63 Закона Республики Беларусь «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» после принятия решения о высылке в принудительном порядке (орган внутренних дел или орган государственной безопасности с санкции прокурора принимают меры по задержанию иностранца на срок, необходимый для высылки). В соответствии с пунктами 13–14 Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь, если имеются основания полагать, что иностранец может уклониться от выполнения решения о высылке путем добровольного выезда, а также если иностранец не выехал из Республики Беларусь в срок, установленный в решении о высылке путем добровольного выезда, компетентным органом принимается решение о высылке иностранца в принудительном порядке с принятием с санкции прокурора мер по

его задержанию на срок, необходимый для высылки. Меры по задержанию, как правило, не применяются в отношении иностранцев, не достигших возраста 16 лет или достигших возраста 60 лет; имеющих явные признаки инвалидности; беременных женщин [22];

— в соответствии с пунктом 6 Правил пребывания беженцев в Республике Беларусь, если на начальной стадии рассмотрения ходатайства становится очевидным, что оно явно необоснованно или носит характер злоупотребления (проводится ускоренная процедура рассмотрения ходатайства и принятия по нему решения в соответствии с Законом Республики Беларусь «О беженцах»). На период рассмотрения ходатайства по ускоренной процедуре иностранец содержится в специальном помещении пограничных войск или специальном учреждении органа внутренних дел (данная норма является спорной, поскольку не соответствует целям, указанным в статье 8.3 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях). В соответствии со статьей 21 Закона Республики Беларусь «О беженцах», ускоренная процедура проводится в срок до одного месяца [16].

Таким образом, вопросы задержания лиц, ищущих убежища, требуют систематического регулирования в соответствии с международными стандартами.

Предлагается дополнить Закон следующими нормами:

«Задержание иностранца, ходатайствующего о признании беженцем, или иностранца, ходатайствующего о получении дополнительной защиты, во время рассмотрения такого ходатайства не допускается, за исключением следующих случаев, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь:

для проверки личности на срок, необходимый для проверки личности, но не более чем на один месяц;

для определения обстоятельств, на которых основывается ходатайство о признании беженцем или о получении дополнительной защиты на срок, необходимый для проведения собеседования, но не более чем на один месяц;

в случаях, когда указанные иностранцы уничтожили свои проездные документы или документы, удостоверяющие их личность, или воспользовались фальшивыми документами для того, чтобы ввести в заблуждение государственные органы Республики Беларусь;

для защиты национальной безопасности и общественного порядка.

Меры по задержанию не применяются в отношении иностранцев:

не достигших возраста 18 лет или достигших возраста 60 лет;

имеющих явные признаки инвалидности;
к которым применялись пытки;
беременных женщин.

Меры по задержанию иностранцев, ходатайствующих о признании беженцем, или иностранцев, ходатайствующих о получении дополнительной защиты, применяются лишь в тех случаях, когда невозможно использовать иные методы контроля.

Порядок и условия задержания иностранцев, ходатайствующих о признании беженцем, или иностранцев, ходатайствующих о получении дополнительной защиты устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь».

Сроки проведения собеседования и регистрации ходатайства иностранца, ходатайствующего о признании беженцем

Представляется целесообразным установить предельный срок проведения собеседования, после которого осуществляется регистрация ходатайства, а также предельный срок регистрации ходатайства после проведения собеседования. Предлагается уточнить, что иностранец приобретает соответствующие права с момента обращения с ходатайством.

Критерии оценки ходатайств

Как указано в Руководстве УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев (см.пп. 195–204), беженцу трудно доказать все элементы своего дела. Поэтому часто приходится толковать факты, вызывающие сомнение, в пользу просителя (принципа *benefit of the doubt*). УВКБ ООН разработало специальные правила оценки доказательств, содержащихся в заявлениях беженцев [18]. Представляется целесообразным дополнить Закон нормами следующего содержания:

«Обязанность предоставлять доказательства возлагается на лицо, подающее ходатайство. Однако если такое лицо не в состоянии подкрепить свое ходатайство документальными или другими доказательствами и изложенное ходатайство представляется в целом правдоподобным, а утверждения заявителя являются связными и не противоречат общезвестным фактам, то факты, вызывающие сомнения, толкуются в пользу заявителя».

Роль УВКБ ООН

Учитывая положения статьи 35 Конвенции о статусе беженцев о сотрудничестве национальных властей с ООН, представляется целесообразным дополнить статью 46 Закона Республики Беларусь «О беженцах», изложив ее в следующей редакции:

«Республика Беларусь сотрудничает с другими государствами, Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, иными международными организациями в целях разрешения проблем беженцев.

Республика Беларусь содействует Управлению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в выполнении его обязанностей по наблюдению за применением положений Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 года. Государственные органы и иные организации в рамках своей компетенции, в частности:

снабжают Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев требуемыми сведениями и статистическими данными относительно положения беженцев,

реализации Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протокола, касающегося статуса беженцев, 1967 года, актах законодательства Республики Беларусь, находящихся в силе или могущих впоследствии вступить в силу по вопросам о беженцах;

сотрудничают с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в целях обучения своего персонала, информационного, учебного и методического обеспечения своей деятельности;

информируют иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами и признанных беженцами, о их праве обращаться в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев;

обеспечивают возможность сотрудникам Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев встречаться с иностранцами, ходатайствующими о признании беженцами и признанными беженцами, независимо от их местонахождения, присутствовать при проведении с ними собеседования и знакомиться с их личными делами (с согласия указанных иностранцев);

при рассмотрении ходатайства иностранца о признании беженцем либо ходатайства иностранца с просьбой о предоставлении дополнительной защиты применяют Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам бежен-

цев и заключения Исполнительного комитета Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, а также учитывают иную информацию, предоставленную Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, доклады Организации Объединенных Наций по правам человека».

Фактически предлагаемая редакция не вводит новых норм, а сводит воедино разрозненные положения, касающиеся прав и функций УВКБ ООН, в частности имплементируется статья 35 Конвенции о статусе беженцев.

Заключение

Несмотря на небольшой опыт в защите беженцев, Республика Беларусь прошла значительный путь в развитии национального законодательства в этой области. Система защиты беженцев в Беларуси в основном соответствует международным стандартам и является одной из лучших в СНГ. Вместе с тем проблемы беженцев и миграции являются актуальными и острыми. Цель международного сообщества — найти их комплексное решение. Это можно сделать только сообща, на основе единых международных стандартов. Предлагаемые изменения законодательства о беженцах позволяют Республике Беларусь сохранить свое ведущее положение в данной области.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беженцы, не имеющие страны убежища: заключение Исполкома УВКБ ООН № 15 (XXX) — 1979 год // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 82—85.
2. Васильева, Л. А. Вынужденная миграция в Республике Беларусь. Минск: Акад. МВД Респ. Беларусь, 2000.
3. Воссоединение семей: заключение Исполкома УВКБ ООН № 24 (XXXII) — 1981 год // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 91—92.
4. Глобальные консультации по вопросу о международной защите: докл. о работе совещаний в рамках Третьего направления. Всемирные консультации по междунар. защите: док. ООН A/AC.96/961. 27 июня 2002 г. // Организация Объединенных Наций. Режим доступа <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G02/017/75/PDF/G0201775.pdf?OpenElement>>. Дата доступа: 12.12.2006.
5. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 янв. 1999 г.: текст по состоянию на 1 янв. 2007 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
6. Гудвин-Гилл, Г. С. Статус беженца в международном праве / пер. с англ. под ред. М. И. Левиной. М.: ЮНИТИ, 1997.
7. Дополнительные/вспомогательные формы защиты: сб. аналит. материалов и междунар.-правовых док. Киев: УВКБ ООН, 2004.
8. Задержание беженцев и лиц, ищущих убежища: заключение Исполкома УВКБ ООН № 44 (XXXVII) — 1986 год // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 98—99.
9. Защита семей беженцев: заключение Исполкома УВКБ ООН № 88 (L) — 1999 год // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». Режим доступа: <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=967&Itemid=99>. Дата доступа: 12.12.2006.
10. Закон України про біженців // Там же. Режим доступа: <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1026&Itemid=174>. Дата доступа: 10.12.2006.
11. Конвенция 1969 года по конкретным аспектам проблем беженцев в Африке // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 134—141.
12. Конвенция о правах ребенка // Права человека: сб. междунар.-правовых док. Минск: Белфранс, 1999. С. 137—152.
13. Конвенция о статусе беженцев // Там же. С. 437—449.
14. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания // Там же. С. 216—226.
15. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканском референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 нояб. 2004 г.). Минск: Амалфея, 2007.
16. О беженцах: Закон Респ. Беларусь от 22 февр. 1995 г. № 3605-XII [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
17. Об общественных объединениях: Закон Респ. Беларусь от 4 окт. 1994 г. № 3254-XII [Электронный ресурс] // Там же.
18. Об обязанностях и стандартах доказательства в заявлении беженцев: позиция УВКБ ООН от 16 дек. 1998 г. // Представительство УВКБ ООН в Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.unhcr.ru/doc/main_5.doc>. Дата доступа: 10.12.2006.

19. Об утверждении Инструкции о процедуре признания беженцем в Республике Беларусь, утраты и лишения статуса беженца: постановление Мин-ва внутренних дел Респ. Беларусь от 19 нояб. 2004 г. № 258 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
20. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2006 г.: Указ Президента Респ. Беларусь от 4 янв. 2006 г. № 5 [Электронный ресурс] // Там же.
21. Об утверждении Положения о порядке депортации иностранных граждан и лиц без гражданства: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 15 марта 2007 г., № 333 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 69. 5/24894.
22. Об утверждении Положения о порядке осуществления высылки иностранных граждан и лиц без гражданства из Республики Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 3 февр. 2006 г., № 146 // Там же. 2006. № 24. 5/17224.
23. Об утверждении Положения о проездном документе Республики Беларусь, выдаваемом иностранному гражданину и лицу без гражданства, постоянно проживающим в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 25 окт. 1999 г. № 1659 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
24. Об утверждении Правил пребывания беженцев в Республике Беларусь: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 30 мая 2003 г. № 728 [Электронный ресурс] // Там же.
25. О гражданстве: Закон Респ. Беларусь от 1 авг. 2002 г. № 136-З [Электронный ресурс] // Там же.
26. О здравоохранении: Закон Респ. Беларусь от 18 июня 1993 г. № 2435-XII [Электронный ресурс] // Там же.
27. О некоторых вопросах органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 4 июня 2004 г., № 268 // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1997. № 21. Ст. 380.
28. О некоторых мерах по совершенствованию системы органов и подразделений внутренних дел Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 30 дек. 2003 г. № 603 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
29. О пограничных войсках Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 5 нояб. 1992 г. № 1911-XII [Электронный ресурс] // Там же.
30. О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 3 июня 1993 г., № 2339-XII (в ред. Закона от 19 июля 2005 г.) // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2005. № 121. 2/1138.
31. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты: проект Закона Респ. Беларусь [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. Режим доступа: <<http://www.pravo.by/kbdpz/text.asp?RN=2007017001>>. Дата доступа: 10.01.2007.
32. О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев: Закон Республики Беларусь от 4 мая 2001 г. № 10-З [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
33. О ратификации Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам и Протокола к Соглашению о помощи беженцам и вынужденным переселенцам: Закон Респ. Беларусь, 12 мая 1997 г., № 34-З // Ведамасці Нац. сходу Рэсп. Беларусь. 1997. № 21. Ст. 380–381.
34. О статусе беженцев: Закон Республики Молдова от 25 июля 2002 г. № 1286-XV // Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие». Режим доступа: <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1095&Itemid=187>. Дата доступа: 10.12.2006.
35. Павлова, Л. В. Международно-правовой статус беженца: пособие для студентов вузов / Л. В. Павлова, А. В. Селиванов. Минск: Тесей, 2006.
36. Проблема беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту: заключение Исполкома УВКБ ООН № 58 (XL) — 1989 год // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 102–104.
37. Программа защиты: док. ООН EC/52/SC/CRP.9/Rед.1. 26 июня 2002 г. [Электронный ресурс] // Представительство УВКБ ООН в Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.unhcr.ru/doc/main_2.doc>. Дата доступа: 10.01.2007.
38. Про громадянство України: Закон України [Электронный ресурс] // Верховная Рада України. Режим доступа: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2235-14>>. Дата доступа: 10.12.2006.
39. Протокол, касающийся статуса беженцев // Права человека: сб. междунар.-правовых док. Минск: Белфранс, 1999. С. 449–451.
40. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: принят Палатой представителей 9 нояб. 2006 г.: одобр. Советом Респ. 1 декабря 2006 г.: текст по сост. на 1 янв. 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2007. № 14. 2/1291.
41. Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища // Представительство УВКБ ООН в Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.unhcr.ru/doc/main_4.doc>. Дата доступа: 10.12.2006.
42. Руководство УВКБ ООН по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Женева: УВКБ ООН, 1992.
43. Селиванов, А. В. УВКБ ООН и формирование системы защиты беженцев в Республике Беларусь. Минск: Тесей, 2006.
44. Система защиты беженцев в Республике Беларусь / Л. М. Серикова [и др.]. Минск: Тесей, 2002.
45. Соглашение об оказании медицинской помощи гражданам государств — участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2007.
46. Экстерриториальное действие определения статуса беженца: заключение Исполкома УВКБ ООН № 12 (XXIX) — 1978 год // Сборник международно-правовых документов и национальных законодательных актов по вопросам беженцев. Минск: Тесей, 2000. С. 81–82.
47. European Convention on Social and Medical Assistance [Electronic resource] // Council of Europe. Mode of access: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/014.htm>>. Date of access: 12.12.2006.
48. Grahl-Madsen, A. Commentary on the Refugee Convention 1951. Geneva: UNHCR, 1997.
49. What is Forced Migration? [Electronic resource] // Forced Migration online. Mode of access: <<http://www.forcedmigration.org/whatisfm.htm>>. Date of access: 12.12.2006.

«Совершенствование законодательства Республики Беларусь о беженцах» (Иван Салеев)

Настоящая статья посвящена актуальной проблеме развития национального законодательства о беженцах в связи с подготовкой нового закона, регулирующего данную сферу. В настоящее время подготовлен проект нового Закона Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты», который находится на рассмотрении в Парламенте. Действующий Закон «О беженцах» в основном реализует положения статьи 1 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, которая содержит определение беженца и касается вопроса о том, кто может и кто не может быть признан беженцем. Автор статьи обращает внимание на необходимость имплементации и некоторых других статей указанной Конвенции наряду с введением дополнительных положений, отражающих современные международные стандарты. Даются конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего правовое положение беженцев, в том числе:

- по введению дополнительной защиты лиц, которые не подпадают под определение беженца в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев, но которые, однако, нуждаются в международной защите по схожим или иным основаниям;
- по упрощению получения гражданства;
- по выдаче проездных документов, соответствующих образцу Конвенции;
- по правовой помощи и предоставлению услуг переводчиков;
- о запрете дискриминации;
- о праве на медицинскую помощь, трудоустройство и социальное обеспечение;
- о некоторых положениях Закона, входящих в противоречие с Конвенцией;
- о защите семьи;
- о задержании;
- о конфиденциальности;
- о критериях оценки ходатайств;
- о концепции «безопасной страны», «третьей безопасной страны»;
- о роли УВКБ ООН и др.

«Improving Law on Refugees of the Republic of Belarus» (Ivan Saleyev)

The article discusses the development of Belarusian legislation on refugees related to the preparation of a new Law in this area. The new bill «On Provision to Foreign Nationals and Stateless Persons of Refugee Status, Subsidiary or Temporary Protection in the Republic of Belarus» is already prepared and is now on consideration with the Parliament. The current Law on Refugees implements mostly article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees that contains the definition of a refugee and relates to the issue who can and who cannot be recognized a refugee. The author of the article draws attention to the need of implementation of other articles of the Convention, as well as of introduction of new provisions in accordance with modern international standards. Specific recommendations with regard to improvement of refugee legislation are given, including the recommendations on the following:

- introduction of subsidiary protection for those persons who are not covered by refugee definition in accordance with the 1951 Convention but who are still in need of international protection;
- facilitation of acquisition of a citizenship;
- issuance of travel documents in accordance with the 1951 Convention specimen;
- legal assistance and assistance of interpreters;
- prohibition of discrimination;
- the right for health services, social security and status with respect to labor legislation;
- certain provisions of the Law contradicting the 1951 Convention;
- family protection;
- detention;
- confidentiality;
- criteria for assessment of applications;
- the concepts of «safe country of origin», «safe third country»;
- the role of UNHCR and others.