

# МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОБРАЩЕНИЯ С ЛИЦАМИ, ИЩУЩИМИ УБЕЖИЩА

(по материалам международного семинара «Региональная встреча руководителей центров приема лиц, ищущих убежища», состоявшегося в Минске 7–8 сентября 2006 г.)

## Юрий Моргун

**Актуальность.** Для четкой постановки работы по международной защите беженцев необходимо, кроме многих других составляющих, наличие центров или пунктов для приема и временного проживания лиц, ищущих убежища. В Беларуси такой пункт создан в Витебске, в Украине — в Одессе и Мукачево (для сравнения: в Польше — 17 подобных пунктов). Актуальным является доведение уровня работы пунктов приема до европейских стандартов.

**Участники семинара.** В семинаре приняли участие представители Беларуси, Эстонии, Венгрии, Латвии, Литвы, Молдовы, Польши, Румынии, Словакии, Украины, Швеции, а также Международной организации по миграции (МОМ), УВКБ ООН, Европейской комиссии, сети «Одиссей», Совета по делам беженцев земли Северный Рейн-Вестфалия (Германия), Секретариата Сёдерчёпингского процесса.

Белорусскую сторону представляли начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД Татьяна Тумашик; заместитель начальника международно-правового управления Государственного комитета пограничных войск (ГКПВ) Юрий Федоров и начальник отдела ГКПВ Василий Зорин; офицеры ГКПВ из Брестского региона Юрий Савин и Национального аэропорта «Минск» Игорь Васильев; руководитель пункта временного размещения беженцев в Витебске Людмила Дроздова, специалист по работе с беженцами Витебской областной миграционной службы Ольга Лазарева; руководитель Гомельского городского центра социального обслуживания семьи и детей Маргарита Ходиченко; руководитель Белорусского движения медицинских работников Владимир Кравченко (службы по консультированию беженцев в Минске и Витебске).

На встрече присутствовали сотрудники Регионального представительства УВКБ ООН в Украине, Беларуси и Молдове Роланд Вейл, Чечилия Кирилла, Сурендра Пандай, Виктория Суханова, глава Представительства УВКБ ООН в Беларуси Илья Тодорович, сотрудники Представительства Татьяна Селиванова, Петр Козелец, Иван Салеев.

**Выступления.** Начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь Татьяна Тумашик отметила, что данная встреча является продолжением цикла семинаров, проводимых в рамках Сёдерчёпингского процесса. Одной из наиболее важных составляющих этого процесса является создание оптимальных условий приема лиц, ищущих убежища, что непосредственно связано с деятельностью центров по приему лиц данной категории. В последнее десятилетие Беларусь, как и все международное сообщество, столкнулась с проблемой эффективного и гуманного управления вынужденной миграцией, которая превратилась в масштабное явление международной жизни. В этой связи в республике сформированы законодательные и административные основы по вопросам предоставления убежища, с 1997 г. проводится процедура определения статуса беженца. За это время по вопросу предоставления статуса беженца в государственные органы по гражданству и миграции обратились более 3 тыс. иностранцев. По состоянию на 1 сентября 2006 г. в Беларуси признаны беженцами 796 человек из 13 стран мира. Значительным достижением Беларуси стало ее присоединение в 2001 г. к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженцев. Ратификация этих основополагающих международных документов о беженцах стимулировала государство не только сосредоточить усилия на совершенствовании законодательной и нормативной базы, регламентирующей положение лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь, но и внедрить на практике конкретные подходы к ее реализации с учетом общепринятых стандартов международного права. Реальным воплощением стандартов в области приема лиц, претендующих на статус беженца, явилось создание в 2002 г. в Витебске пункта временного размещения беженцев, рассчитанного на 30 иностранных граждан, ходатайствующих о признании беженцами в Республике Беларусь и не имеющих возможности поселиться самостоятельно. Всего с момента образования в пункт было направлено из других регионов республики 75 иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами, из 17 стран. Татьяна Тумашик подчеркнула, что накоплению национального опыта в решении проблем беженцев способствовало активное сотрудничество государственных органов Республики Беларусь с УВКБ ООН. В настоящее время реализуется проект международной технической помощи «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь», в рамках которого в Гомеле создается пункт размещения беженцев на базе Центра социального обслуживания семьи и детей. Докладчик выразила надежду, что проект будет реализован в полном объеме и достигнет поставленных целей, направленных в целом на повышение эффективности проведения процедуры признания иностранцев беженцами. Открытие в республике второго подобного пункта обеспечит надлежащие условия приема лиц, ищущих убежища. Татьяна Тумашик поблагодарила Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь за тесное и конструктивное сотрудничество, активное участие в развитии национальной правовой системы международной защиты лиц, ищущих убежища, реализацию проектов интеграции и адаптации беженцев.

*Материал подготовил специалист по связям с общественностью Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» Ю. Ф. Моргун*

На семинаре выступили с докладами советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН в Беларуси Петр Козелец («Практические аспекты управления приемными центрами в Беларуси, Молдове и Украине — потребности и остающиеся проблемы»), координатор сети «Одиссей» (европейская сеть по обучению праву беженцев) Ив Поскуо («Стандарты Европейского союза по приему лиц, ищущих убежища, — представление Директивы об условиях приема»), глава управления Шведской миграционной службы Пер Ломан («Стандарты приема лиц, ищущих убежища, — передовой опыт Европейского союза»), научный сотрудник Совета по делам беженцев земли Северный Рейн-Вестфалия (Германия) Бенита Сувелак («Критический обзор применения Директивы Совета ЕС, устанавливающей минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища, в Австрии, Германии, Венгрии, Польше и Словакии»), специалист по проекту (Представительство МОМ в Украине) Сандрин Пейлон («Укрепление потенциала миграционного менеджмента в Украине — лучшая практика по приему и размещению нелегальных мигрантов»). Все выступления посвящены совершенствованию деятельности пунктов приема лиц, ищущих убежища, в соответствии с Директивой совета ЕС.

**Директива Европейского союза.** Минимальные стандарты приема лиц, ищущих убежища в странах ЕС, установлены Директивой Совета Европейского союза 2003/9/ЕС от 27 января 2003 г. На специальном заседании в Тампере, проходившем 15 и 16 октября 1999 г., Европейский совет согласился проводить работу по установлению Общей европейской системы предоставления убежища на основе полного и всестороннего применения положений Конвенции 1951 г. в части, относящейся к статусу беженцев, с дополнениями, внесенными Протоколом 1967 г., сохраняя, таким образом, принцип невысылки беженцев.

Установление минимальных стандартов приема лиц, ищущих убежища, является еще одним шагом в направлении выработки европейской политики в сфере предоставления убежища.

Директива признает основные права и соблюдает принципы, провозглашенные Хартией основных прав Европейского союза. Она нацелена на обеспечение в полном объеме уважения человеческого достоинства и способствует широкому применению статей 1 и 18 Хартии.

В Директиве указывается на необходимость обеспечения эффективности национальных систем приема и сотрудничества между государствами — членами ЕС в сфере приема лиц, ищущих убежища. Признается необходимость стимулирования соответствующей координации деятельности между компетентными органами по вопросу приема лиц, ищущих убежища, а также содействия гармонизации отношений между местными жителями и центрами приема беженцев. Признание минимальных стандартов подразумевает, что государства вправе вводить более благоприятное положение для приема беженцев. Это положение отражено в статье 4 Директивы: «Государства-члены могут вводить или сохранять более благоприятные положения в области условий приема для лиц, ищущих убежища».

Для однозначного толкования в Директиве приводится расшифровка ряда основных терминов: «заявление о предоставлении убежища», «заявитель», или «лицо, ходатайствующее о предоставлении убежища», «член семьи», «беженец», «статус беженца», «условия приема», «задержание», «центр размещения» и др.

Общие положения условий приема приведены в разделе 2 Директивы. В течение трех дней с даты подачи ходатайства заявителю должен выдаваться документ, оформленный на его имя и удостоверяющий статус лица, ищущего убежища. Этот документ не считается удостоверяющим личность лица, ищущего убежища (п. 3 ст. 6). Исходя из соображений соблюдения государственных интересов государства — члены ЕС могут требовать проведения медицинского обследования лиц, ищущих убежища. Несовершеннолетним лицам предоставляется доступ к системе образования на тех же условиях, что и гражданам принимающего их государства.

Общие правила материальных условий приема и медицинского обслуживания изложены в статье 13 Директивы. Государства — члены ЕС обеспечивают наличие материальных условий приема для заявителей при подаче ими заявления о предоставлении убежища. Материальные условия должны предусматриваться в объеме, достаточном для обеспечения такого жизненного уровня, который является адекватным для сохранения здоровья заявителей и их способности обеспечивать средства к существованию. Материальные условия приема могут обеспечиваться в натуральном виде или в виде выплаты денежных пособий, талонов на питание.

«Лица, работающие в центрах временного размещения, должны быть подготовлены соответствующим образом и обязаны соблюдать принцип конфиденциальности, определенный национальным законодательством в отношении любой информации, которую они получают в ходе своей работы» (п. 5 ст. 14).

«Государства-члены предоставляют заявителям необходимое медицинское обслуживание, которое включает, по крайней мере, неотложную помощь и необходимое лечение в случае заболевания» (п. 1 ст. 15).

Случаи возможного органичения объема предоставляемых услуг или их полной отмены изложены в разделе 3. Это может иметь место при несоблюдении лицами, ищущими убежища, установленных правил (уход из пункта проживания без разрешения либо без уведомления, непредставление в срок необходимой для процедуры определения статуса беженца информации, серьезное нарушение установленного в пункте размещения режима, агрессивное поведение и т. п.).

Положения о лицах с особыми потребностями (несовершеннолетние, дети без сопровождения, жертвы пыток и насилия и др.) приведены в разделе 4 Директивы, вопросы обжалования — в разделе 5, меры по повышению эффективности системы приема — в разделе 6.

**Пункты приема лиц, ищущих убежища, в Польше.** Участники семинара были ознакомлены с опытом организации в Польше пунктов для иностранцев, ходатайствующих о статусе беженца.

В 1992 г. Министерством внутренних дел основан бывший Центральный приемный пункт для иностранцев в Подкова Лесна — Дембаке. В настоящее время в Польше действует 17 пунктов приема. Обеспечивает их функционирование Бюро организации пунктов для иностранцев, в состав которого входит руководство, отделение по общим делам и отделение реализации социальной помощи. Бюро организации пунктов для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или убежища, является одной из организационных единиц Управления по делам репатриации и иностранцев, созданного 1 июля 2001 г. Бюро выполняет задачи Председателя Управления по предоставлению иностранцам, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца в Польше, социального обеспечения в объеме, определенном Законом от 13 июня 2003 г. о предоставлении иностранцам защиты на территории Республики Польша.

Главная уставная задача Бюро — организовывать и координировать работу пунктов для иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или убежища. Большое количество прибывающих иностранцев, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, вызвало необходимость создания сети приемных пунктов. Бюро занимается административными и юридическими вопросами по предоставлению помощи иностранцам, ходатайствующим о статусе беженца. Эта помощь заключается в поселении иностранцев в одном из пунктов, обеспечении их социальной и медицинской помощью. Социальная помощь оказывается в виде питания; билетов на проезд (по делам, связанным с процедурой определения статуса беженца, проезд на медицинское обследование, вакцинопрофилактику либо по другим обоснованным причинам); постоянной денежной помощи на покупку средств личной гигиены и покрытие мелких личных расходов; обучения польскому языку. Во всех пунктах дети и взрослые могут посещать уроки польского языка, а дети, допущенные учителями к учебе, учатся в начальных школах и гимназиях. Кроме того, в некоторых пунктах открыты детские сады, воспитательницами в которых работают живущие в данном пункте беженки.

Малолетним иностранцам обеспечивается доступ к государственным школам. Им предоставляются все необходимые дидактические пособия, а также возмещение расходов, связанных с оплатой за обучение. Кроме того, проживающий в пункте иностранец может получить вместо питания денежный эквивалент, а также одноразовую денежную помощь на покупку одежды и обуви. В пунктах организовано медицинское обслуживание (вопросы медицинской помощи иностранцам, ищущим убежища в Польше, координирует Центральная клиническая больница Министерства внутренних дел и администрации в Варшаве). В центре «Дембак» работает амбулатория, в которой медицинскую помощь оказывают два врача, стоматолог и медсестра. Амбулатория обладает собственной аптекой, а расходы за выдаваемые по рецепту лекарства возмещаются. Подобные медицинские подразделения имеются во всех пунктах. При необходимости пациенты направляются в больницу (обеспечивается оплата лечения). Бюро представляет иностранцев в процедурах, связанных со страхованием на случай болезни и страхованием от несчастного случая.

Иностранцам, которые по состоянию здоровья или по необходимости обеспечения безопасности не могут размещаться в пункте, предоставляется денежное пособие на покрытие расходов, связанных с пребыванием на территории Польши. Иностранцам, желающим добровольно покинуть территорию Польши, оказывается организационная и финансовая помощь.

Одна из задач Бюро — осуществление фактической опеки над малолетними иностранцами, которые остались без сопровождения взрослых. Сотрудник бюро, осуществляющий опеку, следит за обеспечением соответствующих жилищных условий, доступом к учебе, медицинским услугам, содействует в организации свободного времени, в том числе культурных и спортивных занятий, отдыха, а также оказывает помощь в установлении контактов с соответствующими местными и международными организациями с целью поиска членов семьи малолетнего иностранца. Управление по делам репатриации и иностранцев заключило договор с властями Варшавы по аренде мест в двух варшавских детских домах. Малолетние иностранцы без опеки, ходатайствующие о предоставлении статуса беженца в Польше, после урегулирования всех юридических вопросов направляются в указанные специализированные опекунские заведения.

Бюро организации пунктов для иностранцев также осуществляет юридическое обслуживание беженцев — выносит административные решения о предоставлении иностранцам предусмотренной законом помощи; готовит заключения об изменении в законопроектах в объеме, охватывающем деятельность Бюро; представляет Бюро в производствах в административных судах; сотрудничает с целью усовершенствования системы по предоставлению помощи иностранцам с Уполномоченным по правам человека; заключает гражданско-правовые договоры с медицинскими и другими учреждениями, а также контролирует их своевременное и правильное выполнение контрагентами; сотрудничает с государственными органами, местными властями, неправительственными организациями и религиозными общинами по вопросам пребывания иностранцев в пунктах.

В пункте для иностранцев в Подкова Лесна — Дембаке имеется 350 мест. Как и остальные пункты, это учреждение открытого характера. Беженцы, которым предоставляется социальное обеспечение, помещаются в зависимости от состава семьи в двух-, четырех- или многоместные комнаты. В пунктах имеются общедоступные кухни, телезалы, библиотеки. Лица, размещенные в пункте, получают суточное питание в столовой.

Согласно Закону об иностранцах, Бюро Управления по делам репатриации и иностранцев осуществляет опеку в течение всей процедуры определения статуса беженца и в течение 14 дней после ее окончания. В отдельных обоснованных случаях этот срок может быть продлен до трех месяцев для лиц, получивших статус беженца или согласие на толерантное пребывание (гуманитарный статус).

Для помощи лицам, находящимся в пунктах для иностранцев, реализуются специальные проекты и программы по трудовой и социальной активизации лиц, ходатайствующих о статусе беженца. Проекты предусматривают юридическую и психологическую помощь, профессиональную подготовку, обучение на компьютерных курсах, языковые и дидактические занятия, получение знаний о польском обществе.

Реализован ряд проектов, в финансировании которых принимал участие Европейский фонд помощи беженцам. Проекты были направлены на совершенствование условий приема лиц, ищущих убежища, а также их социальной поддержки. Проведены работы по улучшению системы вентиляции, утеплению зданий в пункте для беженцев в Червонном Боре. Полученные финансовые средства дали возможность обеспечить потребности лиц, ищущих убежища, в одежде и обуви. За счет средств Фонда в пунктах для беженцев с целью повышения эффективности обучения польскому языку созданы дидактические залы. В пунктах в Дембаке и Линине созданы игровые площадки для детей, а в последнем — также и детсадовский комплекс.

Значительное внимание при функционировании пунктов уделяется вопросам безопасности. Все проживающие в пунктах иностранцы обязаны соблюдать правовые нормы, действующие на территории Республики Польша, а также регламент пребывания иностранцев в пункте, утвержденный министром внутренних дел и администрацией 12 августа 2003 г. Задача сотрудников Бюро — предотвращение и ликвидация конфликтов, угроз путем использования профилактики (опросов, бесед предупредительного характера). Существует система применяемых наказаний (предупреждение, лишение социального обеспечения, выселение из пункта). В случае более сложных ситуаций привлекаются полиция, пограничная охрана, агентство внутренней безопасности. Иностранцы, ходатайствующие о предоставлении статуса беженца в Польше, чаще всего совершают такие нарушения, как незаконное пересечение границы Республики Польша, кражи, драки, избиения, разбойные нападения и вымогательства, конфликты на национальной почве.

Ввиду специфики среды иностранцев особое внимание в пунктах уделяется малолетним без сопровождения родителей или опекунов. В пункте для иностранцев Дембак создан специальный сектор для малолетних с ограниченным доступом к нему остальных обитателей. В этом секторе работниками охраны и сотрудниками Бюро, имеющими педагогическое образование, круглосуточно осуществляется наблюдение, в том числе с помощью телекамер.

**Рекомендации.** После обсуждения представленных докладов и материалов участники семинара — региональной встречи руководителей центров приема лиц, ищущих убежища, представляющие десять стран Сёдерчёпингского процесса, пришли к единому мнению относительно того, что опыт стран, недавно присоединившихся к ЕС, представляет особый интерес для Беларуси, находящейся в стадии развития центров приема беженцев и совершенствования руководящих документов по их функционированию. Ожидаемым результатом региональной встречи является организация региональной сети координаторов центров приема с целью дальнейшего обмена опытом и информацией, относящейся к управлению центрами приема. Секретариат Сёдерчёпингского процесса должен обеспечивать координацию последующих семинаров, визитов и встреч, которые будут проходить в развитие данного семинара и будут посвящены рассмотрению конкретных потребностей стран-получателей как на техническом, так и на политическом уровнях. Участники встречи пришли к согласию о том, что для организации постоянно действующего форума для обмена информацией по вопросам руководства центрами приема правительство каждой из стран-участниц определит и представит Секретариату координаторов по вопросам управления центрами приема, которые в дальнейшем будут обеспечивать обмен необходимой информацией между странами. Координаторы будут нести ответственность за анализ и выработку рекомендаций по вопросам управления центрами приема беженцев; давать ответы на запросы других координаторов; представлять материалы для Интернет-сайта Сёдерчёпингского процесса и ежеквартального информационного бюллетеня; представлять предложения и рекомендации по дальнейшему развитию Сёдерчёпингского процесса — процесса трансграничного сотрудничества стран региона.

Участники встречи также пришли к выводу, что для совершенствования трансграничного сотрудничества между странами необходимо провести ряд ознакомительных визитов для изучения положительного практического опыта в некоторых странах — членах ЕС, так же как и визитов руководителей центров приема из стран — членов ЕС в Беларусь для обмена опытом.

Первыми в ряду намеченных акций будут ознакомительные визиты руководителей центров приема из Беларуси, Молдовы и Украины в центры приема «Иллука» в Эстонии, «Мучениеки» в Латвии и «Рукла» в Литве. Основное внимание во время визитов должно быть обращено на работу с особыми социальными группами, женщинами и детьми; культурные различия между лицами, проживающими в центрах приема, и сотрудниками, а также между самими проживающими; вопросы обеспечения безопасности принимающих учреждений; участие лиц, ищущих убежища, в повседневной работе центра, создание консультационных советов и т. п.; услуги, предоставляемые лицам, ищущим убежища — религиозные службы, спортивные сооружения и оборудование, медицинский изолятор и т. п.; обязанности лиц, проживающих в центрах приема, возможные санкции в случае нарушения внутренних правил.

Обсуждение вопросов, включенных в повестку семинара, представленных на семинаре докладов, сообщений, мнений прошло плодотворно и эффективно и, по всеобщему признанию участников семинара, оказалось весьма полезным для дальнейшего совершенствования деятельности пунктов приема лиц, ищущих убежища, и дальнейшего совершенствования международной защиты беженцев.