

МЕРЫ ДОПОЛНИТЕЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ

(по материалам международного семинара по мерам дополнительной защиты, состоявшегося в Вильнюсе 19–20 мая 2005 г. в рамках совместного проекта ЕС ТАСИС – УВКБ ООН «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь»)

Актуальность проблемы. Основными международно-правовыми актами по защите беженцев являются Конвенция 1951 г. и Протокол 1967 г. о статусе беженцев. К этим документам присоединились 146 стран мира, тем самым взяв на себя обязательство соблюдать сформулированные в них положения. На основании указанных международно-правовых актов УВКБ ООН оказало помощь более чем 50 млн беженцев во всех регионах мира.

За время действия Конвенции различные аспекты проблемы беженцев видоизменились настолько значительно, что в наши дни многие лица, которые нуждаются в международной защите, формально не подпадают под определение «беженец», данное в Конвенции. Чтобы разрешить эту ситуацию, ведется поиск путей и методов дополнительной, или вспомогательной, защиты, которые позволили бы выработать правовые основы и соответствующие институты для обеспечения помощи таким людям.

Для обсуждения этого актуального для всех стран вопроса о мерах дополнительной защиты, поиска методов ее реализации в Беларуси Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев организовало международный семинар.

Участники семинара. В семинаре приняли участие глава Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь Илья Тодорович, советник по правовым вопросам Иван Салеев, сотрудник Представительства УВКБ ООН в Швеции Гунтер Диетрун и литовский эксперт Владимирас Синёвас. Министерство внутренних дел Литовской Республики на семинаре представляла заместитель начальника отдела по делам предоставления убежища Департамента по миграции при МВД Литовской Республики Виолетта Таргонскене.

От Министерства внутренних дел Республики Беларусь в семинаре приняли участие заместитель начальника Управления правового обеспечения Геннадий Криволап, начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД Евгений Кремко, заместитель начальника отдела по вопросам беженцев и убежища Сергей Касинский, главные специалисты отдела по вопросам беженцев и убежища Татьяна Майорова и Наталья Соколовская, начальник отдела по миграции Сергей Герасимов, старший инспектор отдела по работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства Татьяна Мелешко. От Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь присутствовали начальник отдела правового обеспечения и дознания оперативно-розыскного управления Василий Зорин и заместитель начальника отдела главного управления оперативной деятельности Александр Иваньков. Национальное собрание Республики Беларусь на встрече представляли заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей по правам человека, национальным отношениям и средствам массовой информации Татьяна Осмоловская, член Постоянной комиссии Палаты представителей по международным делам и связям с СНГ Валентина Качан, главный специалист отдела по обеспечению деятельности комиссии Палаты представителей по международным делам и связям с СНГ Марина Кисель, заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов Зоя Крот, заместитель председателя Постоянной комиссии Палаты представителей по труду, социальной защите, делам ветеранов и инвалидов Ирина Александрова.

От судебных органов Республики Беларусь в работе семинара принимали участие судья Верховного Суда Республики Беларусь Галина Жуковская и председатель суда Московского района г. Минска Анатолий Савич. Минскую городскую коллегия адвокатов представляли заведующая Специализированной юридической консультацией Галина Комаровская и адвокат Наталья Макарич, общественное объединение «Белорусское движение медицинских работников» — юрисконсульт Службы по консультированию беженцев Наталья Крутовская.

Обсуждение. Состояние вопроса о дополнительной защите в европейских странах и в Беларуси, позицию УВКБ ООН охарактеризовал **Илья Тодорович**.

Развитие законодательства в сфере прав человека, его сближение с гуманитарным правом и правом беженцев четко определило необходимость предоставления защиты беженцам войны — лицам, которые спасаются от опасностей вооруженных конфликтов, всеобщего насилия и беспорядков, систематического и широко распространенного нарушения прав человека. Появилась также необходимость предоставления защиты другим категориям беженцев: людям, которым грозит смертная казнь или пытки в случае их возвращения в страну своего постоянного проживания, жертвам стихийных бедствий, а также некоторым другим категориям уязвимых лиц.

Беларусь, как и большинство соседних стран, присоединившись к международным документам, приняла на себя определенные юридические обязательства, связанные с дополнительной защитой. В частности, присоединившись к Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, страна взяла на себя обязательство не возвращать лицо в то государство, где оно может быть подвергнуто пыткам. Тем не менее, в настоящее время Беларусь, как

и большинство стран региона (такие как Украина, Молдова и др.), не в состоянии полностью исполнять свои обязательства по этому международному договору в связи с отсутствием необходимых национальных механизмов — соответствующего законодательства и институциональных структур.

В нормативно-правовой базе Беларуси не предусмотрена положения о дополнительной защите, кроме классической формы защиты лиц, жизнь или свобода которых находится под угрозой в связи с их расовой, религиозной, национальной или принадлежностью к определенной социальной группе либо политическими взглядами. Тем не менее, практически дополнительная защита предоставляется нуждающимся в ней. Лицам, подпадающим под действие этой формы защиты, предоставляется разрешение на временное пребывание в Беларуси, и на период действия разрешения эти лица защищены от выдворения из страны. Причины предоставления временной защиты подобны причинам предоставления статуса беженца, что ведет к смешению понятий «защита беженцев», «временная» и «дополнительная» защита.

Именно поэтому сегодня Беларусь, как и другие государства, столкнулась с необходимостью создания механизмов дополнительной (ее также называют вспомогательной, или в некоторых странах — гуманитарной) защиты. Дополнительная защита не должна приравниваться к временной защите. Дополнительная защита является категорией индивидуальной защиты, т. е. предоставляется на основании индивидуального рассмотрения дела, подобно статусу беженца, но в тех случаях, когда лицо нуждается в защите по другим причинам, основаниям, нежели указанные в Конвенции 1951 г.

Механизм дополнительной защиты должен быть разработан таким образом, чтобы разрешить существующие проблемы в области миграции и одновременно соблюсти баланс между защитой прав человека и интересами государства.

С сообщением «Опыт Литвы: от гуманитарного статуса до дополнительной защиты» выступила **Виолетта Таргонскене**. Вопрос предоставления дополнительной защиты в Литве претерпел значительные изменения как в законодательной области, так и в области практической реализации. Статус дополнительной защиты не должен быть «гуманитарным». Понятие гуманитарного статуса связано с проявлением гуманизма со стороны государства, которое такой статус предоставляет. Однако дополнительная защита не должна осуществляться через проявление гуманизма. Она составляет часть международных обязательств государства, которое, подписав и ратифицировав определенные международные договоры, добровольно взяло на себя эти обязательства. В доказательство этих слов можно обратиться к основным международным документам по правам человека, запрещающим выдворение лица в государство, в котором его жизни, здоровью и другим основным правам и свободам будет угрожать серьезная опасность. В преамбулах этих документов нет призывов к гуманизму, они воплощают стремление государств-участников защитить естественные и неотъемлемые права человека. Защита таких прав является основой свободы, справедливости и всеобщего мира. Вместе с тем, очевидно, что существуют лица, к которым государство должно проявить именно гуманизм, хотя их положение и не обуславливается международными обязательствами (лица преклонного возраста, лица, которым необходимо лечение в данной стране, и т. п.).

В новом законопроекте Литвы «О правовом положении иностранцев» дополнительная защита определена следующим образом: «Дополнительная защита предоставляется лицу, ходатайствующему о предоставлении убежища, которое находится за пределами своей страны происхождения и не может в нее вернуться из-за вполне обоснованного страха, что: 1) оно будет подвергнуто пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию; 2) существует угроза его жизни, здоровью, безопасности или свободе из-за ситуации насилия, возникшей на фоне вооруженного конфликта либо грубого постоянного нарушения прав человека».

Таким образом, в законопроекте проведена разграничительная черта между дополнительной защитой и проявлением гуманизма по отношению к другим лицам. Кроме того, согласно нормам международных договоров (Конвенция против пыток и др.) и в силу того, что эти нормы носят абсолютный характер, статус дополнительной защиты не должен иметь так называемых положений об исключении.

Дополнительная защита должна быть регламентирована как форма убежища, предоставляемого государством. Она должна включать ряд социальных прав и гарантий. Поэтому вопрос о предоставлении дополнительной защиты должен решаться наряду с предоставлением статуса беженца. Таким образом, убежище в Литве характеризуется следующим образом: «Убежище — предоставление в Литве статуса беженца, дополнительной защиты либо временной защиты».

Иван Салеев проанализировал ситуацию с дополнительной защитой в Беларуси. Законодательство страны не предусматривает статуса дополнительной защиты. Существует лишь форма защиты, которая реализуется в виде разрешений на временное пребывание в Беларуси. Такое разрешение (его получили 59 человек) выдается в соответствии со статьей 37 Закона «О беженцах». Согласно этой статье «иностранец, в отношении которого рассмотрение ходатайства прекращено, или получивший отказ в признании беженцем, или утративший статус беженца, или лишенный статуса беженца, не может быть возвращен или выслан против его воли на территорию государства, где его жизни или свободе угрожает опасность вследствие его расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений». Закон не определяет срок действия данного статуса. Разрешение на пребывание выдается в соответствии с процедурой, утвержденной Советом Министров, на период, определяемый миграционными властями, но в любом случае не более одного года. Данное лицо может законно пребывать в Беларуси в период действия разрешения и защищено от принудительного выдворения. Такие лица обладают ограниченным правом на трудоустройство или ведение предпринимательской деятельности. Никакие другие права не предоставляются.

Гунтер Диетрун и **Владимирас Синёвас** охарактеризовали законодательство и практику отдельных государств в отношении положения лиц, нуждающихся в международной защите по иным причинам, чем беженцы по Конвенции 1951 г. Большинство стран Европы предоставляют определенный вид защиты тем, кто при возвращении может подвергнуться риску нарушений прав человека, или тем, кто спасается бегством от военных действий или гражданской войны. Некоторые государства предоставляют защиту лицам, спасающимся от стихийных и экологических бедствий (например, Швеция, Финляндия, Великобритания).

В дискуссии участники семинара охарактеризовали ситуацию с дополнительной защитой в различных странах Европы. В Австрии предоставляется два статуса: разрешение на временное проживание и отсрочка от депортации. В Чешской Республике дополнительная защита предоставляется в форме «допустимого пребывания». Кроме доступа к бесплатной медицинской помощи иностранцы, получившие разрешение на такое пребывание, не имеют (кроме незначительных исключений) каких-либо социально-экономических прав. Нет четкой правовой нормы, которая регулировала бы доступ иностранцев, имеющих разрешение на допустимое пребывание, к рынку труда или право на воссоединение с семьей. В Финляндии для лиц, нуждающихся в защите, предусмотрены, согласно Закону «Об иностранцах», разрешения на пребывание. В случае подачи заявления на предоставление убежища в Германии Федеральное управление по признанию иностранных беженцев принимает решение согласно унифицированной процедуре по рассмотрению и статуса беженца, и, из гуманитарных соображений, индивидуальных препятствий к депортации. В отношении защиты от депортации по гуманитарным причинам законодательство Германии предусматривает два инструмента: заявителям может быть предоставлено разрешение на допустимое пребывание или временное разрешение на проживание. В Греции лицам, ищущим убежище, при окончательном отказе в заявлении на его предоставление может предоставляться разрешение на временное пребывание в стране по гуманитарным причинам. В Латвии под статус дополнительной защиты подпадают две категории лиц: лица, которые могут подвергнуться риску высшей меры наказания, пыток, бесчеловечного или унижительного обращения или наказания при возвращении в страну своего происхождения, и лица, которые из-за внешнего или внутреннего военного конфликта не могут вернуться в страну своего происхождения.

В Нидерландах существует одна форма защиты, которая может предоставляться на основании статуса беженца или на трех дополнительных основаниях. На чем бы ни основывалась причина заявления (статус беженца, гуманитарные причины и т. п.), предусмотрена только одна процедура и один статус для ходатайствующих об убежище. Всем лицам, ищущим убежище, которые отвечают необходимым требованиям, выдается разрешение на временное проживание, и они пользуются правами, предусмотренными Конвенцией 1951 г., независимо от основания выдачи разрешения. В Норвегии разрешения на проживание по гуманитарным причинам как альтернатива формы дополнительной защиты могут выдаваться в соответствии с законом и указом «Об иностранцах». В Польше существуют две формы дополнительной защиты: разрешение на допустимое проживание и гуманитарный статус. В Словакии кроме статуса беженца и временной защиты как крайней меры при массовых притоках законодательство признает допустимое пребывание, предоставляемое тем, кто не может вернуться в страну своего происхождения. В Швеции предусмотрена только одна форма дополнительной защиты — разрешение на проживание по гуманитарным причинам.

Евгений Кремко в своем выступлении подчеркнул, что изменения в законодательстве практически предпринимаются в том случае, когда определенный вопрос или проблема становятся достаточно острыми, злободневными. Вопрос о дополнительной защите к числу таких острых проблем в настоящее время не относится. Поэтому принимать в законодательстве изменения ради изменений не стоит. В настоящее время ни один человек из числа тех, кому было отказано в предоставлении статуса беженца, не был депортирован или выдворен за пределы Республики Беларусь; 59 человек получили разрешение на временное пребывание.

Вместе с тем, естественно, совершенствование законодательства должно осуществляться с разумным опережением, и в Беларуси есть стремление действовать именно таким образом. Департамент по гражданству и миграции внимательно изучает опыт других стран и УВКБ ООН, касающийся мер дополнительной защиты, и готов внести свои предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере.

Для участников семинара было организовано посещение центра приема беженцев в г. Рукла. Начальник отдела интеграции Центра приема беженцев **Беатриче Бернотиене** подробно ознакомила участников семинара с его работой.

По результатам проведенного анкетирования все участники семинара высоко оценили его актуальность, полезность и информативность.