

УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УБЕЖИЩА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

(по материалам «круглого стола»/семинара для руководителей высокого уровня по вопросам применения Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, состоявшегося 10 марта 2005 г. в Минске)

Актуальность проблемы. Проблема беженцев, мигрантов, перемещенных лиц остается актуальной для мирового сообщества. Хотя за последние годы численность беженцев благодаря активной деятельности УВКБ ООН, государств, ряда международных и национальных организаций заметно сократилась, острота проблемы не спадает. Республика Беларусь, несмотря на трудности переходного периода, сумела при постоянной помощи УВКБ ООН создать законодательную и институциональную базу, потенциально обеспечивающую управление миграционными процессами и обращение с лицами, ищущими убежище, и беженцами в соответствии с международными стандартами. Однако очевидна необходимость постоянного совершенствования и укрепления этой молодой системы, в первую очередь посредством дальнейшего совершенствования законодательства; повышения квалификации и оснащенности кадров; генерации и реализации новых прогрессивных идей; укрепления материально-технической базы пунктов пропуска на границе и пунктов временного размещения мигрантов и лиц, ищущих убежище, что позволит на практике обеспечить обращение с указанными категориями лиц действительно на уровне международных стандартов.

Тематика семинара. Именно эти вопросы укрепления национальной системы убежища в Республике Беларусь, практические проблемы выполнения положений Конвенции 1951 г. о статусе беженцев в Беларуси были основными в повестке дня «круглого стола»/семинара для руководителей высокого уровня, состоявшегося 10 марта 2005 г. Участниками семинара рассмотрены и обсуждены сообщения, обзоры о направлениях деятельности УВКБ ООН в регионе и в Республике Беларусь; обзор приграничного сотрудничества Европейского союза по вопросам беженцев и миграции; информация о развитии системы убежища в Беларуси в контексте современных миграционных процессов; обзоры о деятельности общественных организаций в развитии убежища в Беларуси, об оказании беженцам информационной, правовой, социальной и другой поддержки. Участникам семинара был представлен новый крупный проект ЕС — УВКБ ООН, направленный на укрепление системы убежища в Беларуси.

Участники мероприятия. В работе «круглого стола»/семинара приняли участие парламентарии Национального собрания Республики Беларусь, представители постоянных комиссий Палаты представителей З. К. Крот, И. А. Алексанова, Ю. А. Кулаковский, В. И. Качан, М. Е. Кисель; заместитель директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь Л. А. Панферова; представители министерств и ведомств Республики Беларусь — Министерства юстиции (директор департамента нормотворческой деятельности А. Н. Бодак), Прокуратуры Республики Беларусь (начальник отдела по надзору за соблюдением прав и свобод граждан Г. А. Шостак, прокурор отдела П. У. Родионов), судебных органов, Минской городской коллегии адвокатов (заведующая Специализированной юридической консультацией Г. Г. Комаровская, адвокат Н. И. Макарич); представители Министерства иностранных дел, Министерства труда и социальной защиты.

Государственный комитет пограничных войск (ГКПВ) на встрече представлял заместитель председателя Н. Н. Кохан; Министерство внутренних дел — заместитель министра В. Л. Филистович; Департамент по гражданству и миграции МВД — заместитель начальника, начальник управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища С. А. Матус, начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Е. Е. Кремко.

От международных организаций в семинаре приняли участие представитель Европейской комиссии/ТАСИС в Беларуси Й. Леман; атташе представительства Европейской комиссии в Украине, Беларуси и Молдове Б. Богенспергер; Представитель ООН/ПРООН в Республике Беларусь Дж. Султаноглу; представитель Штаб-квартиры УВКБ ООН И. Кореньяк, начальник оперативного отдела Представительства Международной организации по миграции в Республике Беларусь Т. Оранж.

От общественных организаций в работе семинара принимали участие руководители объединений, наиболее активно действующих в сфере оказания беженцам практической помощи — информационной, правовой, социальной, — генеральный секретарь Белорусского общества Красного Креста А. А. Романовский; председатель общественного объединения «Белорусское движение медицинских работников» В. А. Кравченко; председатель Наблюдательного совета Международного общественного объединения по изучению ООН и информационно-образовательным программам В. А. Астапенко.

Непосредственным организатором семинара выступило Представительство УВКБ ООН в Республике Беларусь. В работе «круглого стола» принимали участие Представитель УВКБ ООН И. Тодорович, советник по программной деятельности Т. М. Селиванова, советник по правовым вопросам И. В. Салеев.

Илья Тодорович, Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь, в своем выступлении подчеркнул, что этот «круглый стол» в рамках проекта ЕС ТАСИС — УВКБ ООН «Укрепление национальной системы убежища в Республике Беларусь» знаменует собой начало выполнения двух главных компонентов проекта. Это — дальнейшее развитие законодательства республики и серия обучающих семинаров, тренингов, которые запланировано провести в ходе выполнения проекта с начала 2005 до

Материалы подготовил Ю. Ф. Моргул — ассистент координатора Международного общественного объединения по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие»

конца марта 2006 г. Проект по укреплению национальной системы убежища в Беларуси планировался как составная часть большого регионального проекта, включающего Украину и Молдову. Первоначально его планировалось начать в 2002 г., однако по ряду причин срок начала в Беларуси был сдвинут. Определенным плюсом является то, что благодаря этой задержке проект стал самостоятельным и при его выполнении будет использован опыт аналогичных проектов по укреплению убежища в Украине и Молдове, которые начались ранее.

Как в Украине и Молдове, главная цель этого проекта — дальнейшее развитие национальной системы убежища, создание современной и эффективной, соответствующей международным стандартам, «самоподдерживающейся» системы убежища, обеспечивающей реальную интеграцию признанных беженцев.

Цель проекта базируется и полностью соответствует Стратегическим направлениям деятельности УВКБ ООН в Европе и Плану действий УВКБ ООН в Беларуси, который отражает эту стратегию, включающую следующие главные компоненты:

- обеспечение доступа людей, нуждающихся в международной защите, к справедливой, эффективной и действенной процедуре определения статуса беженца на территории Беларуси в соответствии с международными стандартами;
- развитие административного потенциала, в особенности улучшение условий приема для беженцев и лиц, ищущих убежища;
- защита беженцев и лиц, ищущих убежища, и широкое распространение информации с целью повышения общественного понимания проблем беженцев и путей их решения.

Предполагаемым и ожидаемым результатом выполнения проекта является повышение эффективности системы убежища в Беларуси в соответствии с международными обязательствами страны, принятыми подписанием и ратификацией в 2001 г. Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протокола 1967 г., касающегося статуса беженцев. Основным официальным партнером УВКБ ООН по выполнению проекта правительством Беларуси утверждено Министерство внутренних дел. В выполнении проекта будут принимать участие и другие ведомства, поэтому важно четко скоординировать выполнение соответствующих разделов проекта различными исполнителями.

В рамках проекта предусмотрено проведение ряда учебных семинаров для сотрудников различных уровней ответственности ряда государственных учреждений — по вопросам убежища и миграции; по субсидиарному (вспомогательному) режиму защиты; по проблемам возвращающихся лиц, не нуждающихся в международной защите; о концепции «третьей безопасной страны», процедурах реадмиссии и высылки; по информации о странах, из которых прибывают лица, ищущие убежища. Будут также организованы обучающие визиты в Польшу для сотрудников государственных структур и для журналистов.

Представительство УВКБ ООН работает в Беларуси с 1995 г. Благодаря новому проекту ЕС ТАСИС — УВКБ ООН продолжится совершенствование системы убежища в Беларуси. В результате выполнения проектов, которые планируются на 2006—2008 гг., эта система получит дальнейшее развитие и укрепление. Конечный результат этого процесса развития — всесторонняя система убежища, которая функционирует независимо от того, какие меры принимаются для борьбы с нелегальной миграцией.

В 2004 г. два беженца получили гражданство Республики Беларусь. Уровень безгражданства постепенно снижается, но еще есть, по оценкам, около 10 тыс. лиц без гражданства, и это — одна из сфер деятельности УВКБ ООН. Будут проводиться семинары по вопросам безгражданства.

Сложными, особенно для беженцев, остаются вопросы жилья и прописки. Необходимо продолжить обсуждение вопроса института прописки, налагающего определенные ограничения на свободу передвижения. УВКБ ООН готово помочь восстановить заброшенное жилье как для беженцев так и для местных жителей.

Одной из стратегических целей Управления является повышение уровня информированности населения. В 2004 г. расширилось освещение проблем беженцев в средствах массовой информации Беларуси. По национальному телевидению были показаны фильмы о беженцах, в печатных средствах массовой информации были опубликованы десятки статей по проблеме беженцев, проведен кинофестиваль фильмов, который за 7 дней посетили более 600 зрителей. Проведены моделирование деятельности ООН студентами стран региона, конкурс студенческих работ о беженцах, конкурс детских рисунков, выпущен ряд печатных изданий о беженцах. Данным проектом предусмотрено усиление деятельности в этом важном направлении.

Беларусь стала одной из передовых стран в отношении развития убежища в пределах всего СНГ. Но созданная система еще молода и нужно прилагать усилия для ее укрепления. Все еще необходима международная помощь, она должна продолжаться и от УВКБ ООН и от других крупных доноров, таких как Европейский союз.

Н. Н. Кохан, заместитель председателя Государственного комитета пограничных войск Республики Беларусь, подчеркнул, что данная встреча должна принести заметные практические результаты. Он охарактеризовал проблемы транзитной миграции. Каждый год на границах республики задерживается 1000—1500 нелегальных мигрантов. Превалируют экономические мигранты, стремящиеся выехать на 2—5 лет в Европу из Вьетнама, Индии, Китая. Не пропускается через границу по разным основаниям около 13 000 потенциальных нелегальных мигрантов, т. е. в сумме число задержанных в год составляет около 15 000 человек.

Польша, Литва, Латвия за 2004 г. не задержали ни одного нелегального мигранта. В основном представители этой категории лиц едут официально — как туристы, студенты. Среди них много молдаван, украинцев, зачастую группы многонациональные. Хорошие результаты в борьбе с противоправной

деятельностью дало выявление организаторов переправки людей и их пособников в соответствии со статьей 371¹ Уголовного кодекса Республики Беларусь «Организация незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь».

Для содержания задержанных на границе лиц и работы с ними требуются большие расходы. Ответственность за борьбу с нелегальной миграцией и обеспечение гарантий беженцам должны нести и страны исхода, и страны назначения. Необходимо справедливое распределение финансовых затрат.

Касаясь проблемы с чеченскими беженцами на польской границе, нужно отметить, что польская сторона пропускает одного чеченца из двух (причин отказа в пропуске много, например, отсутствие валюты). Польша не идет на сотрудничество с Республикой Беларусь в борьбе с криминалом. Относительно утверждения, что «стандарты для беженцев и нелегальных мигрантов должны быть близки», — необходимо подчеркнуть, что с этим можно было согласиться 10 лет назад. Сегодня потоков нелегальных мигрантов через Республику Беларусь нет. Есть криминальные элементы, экономические мигранты. В то же время, лицо, ищущее убежище, должно иметь доступ к другим стандартам обращения, в отличие от лиц, которые задерживаются за нарушение законодательства Республики Беларусь, т. е. стандарты содержания этих двух категорий лиц должны быть разными с целью обеспечения безопасности. Что касается пропуски, то это — самая примитивная форма контроля людей. Многие страны постепенно вводят биопаспорт, т. е. контроль не только территориальный, но и временной.

У ГКПВ сложилась хорошая база сотрудничества с УВКБ ООН. Подписано соглашение ГКПВ — УВКБ ООН — Белорусское общество Красного Креста — Белорусское движение медицинских работников по мониторингу лиц, задержанных пограничными войсками, нуждающихся в правовой, медицинской, социальной помощи.

Созданы компьютерные базы данных в Минске, Лиде, Гродно. Необходимо еще многое сделать для того, чтобы обеспечить четкое выделение из контингента нелегальных мигрантов лиц, ищущих убежище. Для этого необходимо создать единую информационную систему Пограничных войск по беженцам. Система должна объединять пограничные заставы, пункты пропуска, пограничные отряды и ГКПВ. ГКПВ заинтересован в обучении сотрудников Пограничных войск методам выделения беженцев из миграционных потоков, готов ввести в программу обучения курсантов курс о беженцах. Необходима литература о беженцах в пунктах пропуска.

18 марта 2004 г. ГКПВ и УВКБ ООН открыли современный пункт пропуска в Национальном аэропорту «Минск». Созданы цивилизованные условия для лиц, ищущих убежище, хотя иногда там содержатся и нелегальные мигранты. Этот пункт — характерный пример сотрудничества. Это один пункт, а на границах Беларуси таких пунктов пропуска 46. Необходимо создание и оснащение современных пунктов пропуска в первую очередь при восьми пограничных отрядах, а также в Гомеле и Пинске. К сожалению, из-за отсутствия по-современному оборудованных пунктов пропуска содержание мигрантов оставляет желать лучшего.

Необходим новый импульс в работе секретариата Седерчепингского процесса, направленный на достижение практических результатов, а также на публикацию аналитических обзоров и актуальных материалов.

От Министерства внутренних дел с приветствием к участникам встречи и кратким обзором миграционной ситуации выступил заместитель министра **В. Л. Филистович**. Заместитель начальника Департамента по гражданству и миграции МВД, начальник управления внешней трудовой миграции, беженцев и убежища **С. А. Матус** проинформировал участников семинара об истории создания и о работе Департамента. В 2004 г. Департаментом принято 56 решений о предоставлении статуса беженца и 33 отказных решения. За два месяца 2005 г. рассмотрено 32 ходатайства об убежище, беженцами признаны 7 человек. Сроки рассмотрения ходатайств значительно сокращены. Вызывает озабоченность проблема контроля за убытием за пределы республики тех лиц, которым было отказано в предоставлении статуса беженца.

Е. Е. Кремко, начальник отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции МВД, посвятил свое выступление деятельности миграционной службы с момента ее образования в 1992 г. по настоящее время. Первой задачей миграционной службы была подготовка соответствующего законодательства. Первый закон «О беженцах» был принят в феврале 1995 г., вступил в силу 1 июля 1995 г. Закон определил основания и порядок признания беженцем, основания лишения и утраты статуса. Закон гарантировал права беженцев примерно на уровне прав граждан Республики Беларусь. Право на медицинскую помощь было гарантировано наравне с правами граждан республики. В начале 1997 г. был создан Комитет по миграции, преобразованный затем в Департамент по миграции, были четко определены его функции. Реализация закона «О беженцах» началась в феврале 1997 г. В июле 1998 г. началась его реализация на всей территории республики. Практическая реализация Закона выявила необходимость более тесной увязки его положений с положениями Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. В июне 1999 г. в закон «О беженцах» введены изменения и дополнения. Понятие «беженец» в новой редакции Закона было приведено в соответствие с международным правом. Были установлены порядок, процедуры приема, регистрации, предоставления статуса, утраты статуса, порядок обжалования отрицательных решений. В мае 2001 г. Республика Беларусь ратифицировала Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев и Протокол 1967 г., касающийся статуса беженцев. 4 января 2003 г. принята третья редакция закона «О беженцах», которая практически полностью совпадает с Конвенцией 1951 г. В третьей редакции исключены положения отказа на предварительной стадии, сроки статуса беженца. Предоставляемые беженцам права соответствуют Конвенции 1951 г., они практически уравниваются с правами граждан республики. По истечении 7 лет беженец имеет право на приобретение граждан-

ства Республики Беларусь. Зафиксировано уважение принципа воссоединения семей — если человек признается беженцем, то беженцами признаются и все члены его семьи. Согласно статье 7 Закона, человек не может быть выслан туда, где ему угрожает опасность преследований. Предусмотрено разрешение на временное проживание в республике, право на трудоустройство и предпринимательскую деятельность. В целях защиты детей (ст. 15) предусмотрено установление опеки или попечительства. В развитие Закона принят ряд нормативных документов. С целью обеспечения документирования предусмотрено право присвоения беженцу фамилии. Независимо от цели и способа прибытия узаконено положение об обязательном допуске к процедуре определения статуса беженца. В статье 7 предусмотрено, что если ходатайство не обосновано, то производится ускоренная процедура рассмотрения и принятия решения в соответствии с Законом. Определены сроки дактилоскопического и медицинского освидетельствования. Определены правила временного размещения иностранцев в ситуации массового прибытия. Утверждена инструкция о процедуре признания беженцем.

Тем не менее, в законодательстве о вынужденной миграции существуют и определенные проблемы. Требуется более четкая формулировка положения о воссоединении семьи. Необходимо разработать четкую процедуру идентификации личности. Сегодня более 80 % ходатайствующих об убежище лиц — без документов.

Статья 37 нуждается в корректировке и переработке. Необходимо введение понятия дополнительной защиты, критериев для лиц, которым отказано в статусе. Необходимо документирование лиц, которым, в соответствии со статьей 37, разрешено остаться, но не имеющим документов. По 1 марта 2005 г. в Республике Беларусь признаны беженцами 749 человек из 13 государств, в том числе 278 несовершеннолетних детей.

В. А. Астапенко, председатель Наблюдательного совета Международного общественного объединения по изучению ООН и информационно-образовательным программам, отметил, что значительную роль в решении обсуждаемых проблем в современном мире играют общественные организации. Необходимо выносить проблемы за узкие рамки профессионального круга. Ведь есть общество, граждане, народ, люди, которые должны быть информированы и иметь свое мнение по ключевым проблемам современности, в том числе по проблемам беженцев, миграции.

Организация вносит значительный вклад в дело информирования широкой общественности о проблемах беженцев. Издается академический журнал по вопросам международного права и международных отношений, являющийся по существу республиканским рупором в сфере международных исследований. Интернет-страницу Объединения в 2004 г. посетили более 100 000 человек. Проводятся ролевые игры, моделирование, связанные с проблемами беженцев, конкурсы плакатов, рисунков на темы беженцев. Лучшие детские работы публикуются в виде календарей, буклетов.

Главная стратегическая задача, она же является одной из стратегических целей УВКБ ООН, — повышение информированности различных слоев населения, от младших школьников до академиков, о проблемах беженцев, стремление усилить внимание людей к этим проблемам, чтобы они стали более добрыми, толерантными, чуткими, внимательными. Отрадно, что в новом проекте ЕС ТАСИС — УВКБ ООН этому важному направлению деятельности уделено большое внимание.

В. А. Кравченко, председатель общественного объединения «Белорусское движение медицинских работников», рассказал, что его организация имеет десятилетний опыт работы в сфере оказания лицам, ищущим убежище, и беженцам правовой помощи, сейчас этой работой заняты 4 юриста и 4 переводчика. Производится первичная регистрация лиц, ищущих убежища. Им оказывается помощь при обращении в Департамент по гражданству и миграции, при разрешении проблемных ситуаций. Оформляется обжалование решения дел, по которым приняты отрицательные решения. Оказывается необходимая помощь в решении проблем с МВД по вопросам легализации прибытия, помощь в добровольной репатриации. Консультации и необходимая помощь лицам, ищущим убежище, производится и в Витебске. Поддерживаются постоянные контакты с соответствующими органами государственной власти по вопросам законодательства. Переводчики с языков дари, пушту, фарси при необходимости оказывают помощь государственным органам, осуществляют перевод необходимых документов. Значительным достижением является подписание соглашения о мониторинге Государственной границы с ГКПВ.

А. А. Романовский, генеральный секретарь Белорусского общества Красного Креста, подчеркнул, что основное направление деятельности организации — эффективное решение медико-социальных проблем людей уязвимых категорий, которым трудно приспособиться к жизни в новых условиях. Важным является обучение афганских подростков. Если упустить их обучение в 10—12 лет, они уже не получат образования.

Новым направлением, в соответствии с заключенным соглашением, станет работа с пограничниками по мониторингу и оказанию помощи лицам в пунктах пропуска на границе. В первую очередь необходимо соответствующим образом обучить персонал организации. Имеется 46 пунктов пропуска. Для такой работы необходим транспорт и соответствующие ресурсы. В качестве примера успешного решения задачи можно привести следующий факт. Для уменьшения заболеваемости дифтерией были целенаправленно выделены значительные ресурсы и в результате их эффективного использования заболеваемость удалось уменьшить в четыре раза. Сегодня для решения поставленных задач также необходимы паритетные ассигнования. УВКБ ООН видит суть проблем и пытается помочь. А Европа этих проблем пока не видит. Чтобы выполнить возложенные задачи, необходимы соответствующие ресурсы. А. А. Романовский предложил создать рабочую группу для сбора и обобщения предложений участников данного семинара и по законодательству, и по другим вопросам, что будет способствовать улучшению результативности подобной работы и повышению авторитета Республики Беларусь.

Н. И. Макарик, адвокат Специализированной юридической консультации Минской городской коллегии адвокатов, отметила, что случаев высылки лиц, ищущих убежища, в Беларуси не было. Сложным является вопрос о гуманитарном статусе. В настоящее время он находится в республике вне правового поля. Критерии предоставления статуса беженца и предоставления гуманитарного статуса очень близки, практически одинаковы, т. е. в этом случае значительную роль играет субъективный подход. Необходимо четкое выделение оснований предоставления гуманитарного статуса. В настоящее время обжаловать отказ в предоставлении гуманитарного статуса невозможно по сути, можно лишь по форме.

Серьезным является периодически возникающий вопрос пошлины. Конвенция гарантирует свободный доступ к судебной помощи. Ранее размер пошлины составлял 5 базовых величин, сегодня — одну. Лица, ищущие убежища, в этом отношении находятся в лучшем положении, чем граждане, но их от пошлины необходимо освободить. Таких людей немного, и это бы решило проблему.

Что касается вопросов прописки, то, например, для большой семьи найти необходимое количество квадратных метров сложно, и такая ситуация толкает людей на незаконные действия. О системе регистрации иностранцев — после административной ответственности они попадают под уголовную ответственность. Лица, не совершившие преступления, находятся в худшем положении, чем подозреваемые в уголовном преступлении.

Г. Г. Комаровская, заведующая Специализированной юридической консультацией Минской городской коллегии адвокатов, отметила, что дактилоскопия и биометрия (отпечатки пальцев и радужной оболочки глаза) скоро будут касаться не только выезжающих в Европу и Америку. Как сообщает пресса, разрабатывается новая форма загранпаспортов для граждан России. Чтобы эти документы соответствовали требованиям Шенгенской зоны и США, в паспорта будут вносить биометрию и дактилоскопию граждан.

Л. А. Панферова, заместитель директора Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь, касаясь дискуссии о прописке, отметила, что назрела необходимость разработки концепции о регистре населения. Когда будет принят такой закон, это создаст и свободу передвижения, и необходимую четкость. Центр уже направляет запросы во многие организации о практической реализации того или иного закона.

Свои мнения и предложения по обсуждавшимся вопросам высказали практически все участники встречи.

Состоявшееся мероприятие стало трибуной для дискуссий, взаимно полезного заинтересованного обмена новейшей информацией, мнениями по решению актуальных проблем, по дальнейшим планам, которые будут способствовать консолидации усилий всех заинтересованных организаций по защите прав беженцев.