

РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УБЕЖИЩА В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Сергей Касинский

В 2011 г. международное сообщество отметило 60-ю годовщину принятия Генеральной Ассамблеей ООН Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Кроме того, в 2011 г. исполнилось 10 лет участия Беларуси в реализации данной Конвенции. За прошедшее время нашей страной были предприняты действенные шаги на пути построения национальной системы убежища, последовательно приближавшие ее к международным стандартам. Однако история разработки и принятия законодательной базы, регламентирующей положение лиц, ищущих убежища в Республике Беларусь, создания государственных органов, осуществляющих регулирование в сфере вынужденной миграции, началась задолго до присоединения Беларуси к Конвенции 1951 г. и насчитывает уже два десятилетия.

В начале 1990-х гг. миграция населения на территории бывшего Советского Союза претерпела фундаментальные изменения и приобрела неуправляемый массовый характер. Разрыв связей, сложившихся годами во всех сферах жизни, возникновение очагов вооруженных конфликтов, обострение националистических настроений, проявления насилия и другие факторы привели к тому, что миграционные перемещения в значительной степени стали вынужденными, порой драматичными для миллионов людей. Эти процессы не обошли стороной Республику Беларусь. Только по учтенным данным, за первые пять лет после распада Советского Союза в республику иммигрировало более 540 тыс. человек, а выбыло из нее более 430 тыс. человек. Впервые в Беларуси появилась такая категория мигрантов, как беженцы, недобровольно перемещенные и возвращающиеся лица.

Первым нормативным документом, определяющим порядок предоставления убежища в Республике Беларусь, являлось постановление Президиума Верховного Совета Республики Беларусь от 2 сентября 1992 г. № 1790-ХП «О вопросах предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства». Это была попытка внедрить существовавшую в СССР систему предоставления статуса политического эмигранта в Беларуси. Однако положения указанного постановления на практике никогда не применялись.

В июле 1992 г. по решению Правительства республики при Государственном комитете по труду и социальной защите населения Республики Беларусь была создана Государственная миграционная служба — первый в получившей независимость Беларуси государственный орган, деятельность которого была сосредоточена на формировании главных направлений государственной миграционной политики, определении подходов к ее реализации с учетом общепризнанных стандартов международного права, разработке законодательной и нормативной базы.

В соответствии со статьей 12 принятой в 1994 г. Конституции была предусмотрена возможность предоставления убежища в Республике Беларусь лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. В целях реализации данной нормы Указом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 1994 г. № 229 было утверждено Положение о порядке рассмотрения вопросов предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Прием и рассмотрение заявлений иностранцев о предоставлении убежища в Республике Беларусь в соответствии с указанным Положением осуществляли подразделения Министерства внутренних дел Республики Беларусь. Убежище в соответствии с названным Указом получил один иностранный гражданин.

Положение о порядке рассмотрения вопросов предоставления убежища гарантировало прием и рассмотрение заявлений о предоставлении убежища в Республике Беларусь от любого иностранного гражданина или лица без гражданства, прибывшего в Беларусь и обратившегося с соответствующим заявлением в органы внутренних дел либо непосредственно в Администрацию Президента. В то же время на практике в Беларуси процедура предоставления убежища по решению Президента так же, как и в других странах, предполагает, что защита может быть предоставлена, как правило, видным политическим деятелям, когда для принятия такого решения требуется определенная политическая воля.

В связи с тем, что на территории Беларуси в первой половине 1990-х гг. продолжали накапливаться мигранты из ближнего и дальнего зарубежья, в том числе и вынужденные мигранты, специалистами Государственной миграционной службы велась разработка национального законодательства об убежище, основанного на универсальных международных стандартах защиты

Автор:

Касинский Сергей Михайлович — заместитель начальника отдела по вопросам беженцев и убежища Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республика Беларусь

лиц, ищущих убежища, в частности на положениях Конвенции 1951 г. о беженцах и Протоколе 1967 г. к ней. Итогом данной работы стало принятие в феврале 1995 г. Закона Республики Беларусь «О беженцах» (вступил в силу 1 июля 1995 г.).

Указанный Закон определил основания и порядок признания иностранных граждан и лиц без гражданства беженцами на территории Республики Беларусь, лишения и утраты ими статуса беженца в соответствии с общепринятыми принципами и нормами международного права, международными договорами Республики Беларусь. Были установлены также экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, практически наравне с гражданами Республики Беларусь. В соответствии с требованиями Закона были подготовлены нормативные документы, регламентирующие порядок регистрации ходатайств иностранцев о признании беженцами и получения статуса беженца, функционирования пунктов временного поселения беженцев и финансирования помощи беженцам, а также типовые нормы, правила и процедура содействия занятости беженцев и членов их семей. Определение понятия «беженец» в Законе Республики Беларусь от 22 февраля 1995 г. «О беженцах» в целом соответствовало понятию, содержащемуся в международных правовых документах.

В связи с определенными сложностями, связанными в основном с недостаточным финансированием, положения Закона «О беженцах» начали реализовываться на практике только через два года после его вступления в силу.

В начале 1997 г. Государственная миграционная служба была преобразована в Комитет по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь, при этом были значительно расширены его права и сфера деятельности. Правительством Республики Беларусь было установлено, что Комитет по миграции, областные и Минская городская миграционные службы при комитетах по труду и занятости населения областных и Минского городского исполкомов образуют систему государственной миграционной службы Республики Беларусь, которая осуществляет единую государственную политику в решении проблем миграции.

В феврале 1997 г. Комитетом по миграции начала осуществляться процедура определения и предоставления статуса беженца в отношении граждан Афганистана и Эфиопии, длительное время находившихся на территории Республики Беларусь. С 1 июня 1998 г. была начата реализация Закона Республики Беларусь «О беженцах» на всей территории Беларуси. В этот период в территориальные органы по миграции с ходатайствами о признании беженцами обратились свыше 2 тыс. иностранцев из государств ближнего и дальнего зарубежья.

В ходе реализации Закона «О беженцах» выявился ряд недостатков, в первую очередь, процедурного характера. Требовалось более четкое определение полномочий и взаимодействия органов государственного управления в работе с беженцами. Кроме того, требовала решения задача максимального сближения Закона Республики Беларусь «О беженцах» с положениями Конвенции о статусе беженцев.

В новой редакции Закона, вступившей в силу в июне 1999 г., определение понятия «беженец» было приведено в полное соответствие с нормами международного права, детально определены место, время и порядок обращения с ходатайством о признании беженцем, а также процедуры приема, регистрации, рассмотрения ходатайства, предоставления статуса беженца, утраты и лишения статуса беженца. Законодательно закреплены «принцип невысылки» для лиц, ходатайствующих о признании беженцами, и добровольность возвращения для лиц, признанных беженцами, являющиеся основополагающими нормами международного права, а также определен порядок обжалования решений, принятых органами по миграции.

В соответствии с национальным законодательством в Беларуси социально-экономические права беженцев были уравнены с правами граждан Республики Беларусь. Беженцы получили право на проживание на территории Республики Беларусь на период признания беженцем, самостоятельный выбор населенного пункта для поселения, работу по найму или предпринимательскую деятельность, социальную защиту, включая социальное обеспечение. Беженцам был предоставлен бесплатный доступ к национальной системе образования и здравоохранения, детям беженцев — возможность посещать детские дошкольные учреждения.

В 2001 г. в связи с реорганизацией системы республиканских органов государственного управления Комитет по миграции при Министерстве труда Республики Беларусь был преобразован в Департамент по миграции Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, осуществляющий специальные, исполнительные, контрольные, регулирующие и другие функции в сфере вынужденной миграции. В области осуществления работы с беженцами на территории Беларуси Департамент по миграции совместно с другими органами государственного управления определял правовой статус лиц, прибывших в республику, и обеспечивал их правовую защиту в соответствии с законодательством. Департамент также осуществлял контроль за работой территориальных органов по миграции в части регистрации и рассмотрения ходатайств иностранцев о признании их беженцами в Республике Беларусь, учета иностранцев, подавших ходатайства о признании их беженцами, и беженцев, за оказанием им денежной и иной помощи.

В мае 2001 г. Республика Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев. В этой связи был разработан и в январе 2003 г. принят Закон Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь в связи с присоединением Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев». Это была уже третья редакция Закона «О беженцах», максимально учитывающая положения и нормы указанной Конвенции.

В новой редакции были устранены недостатки, препятствующие корреспондированию некоторых положений Закона с требованиями Конвенции 1951 г. о статусе беженцев. Так, было исключено ограничение одними сутками срока обращения иностранца с ходатайством о признании беженцем. В случае обращения с ходатайством по истечении суток, согласно ранее действующей редакции Закона, иностранцу могло быть отказано в регистрации его ходатайства, т. е. в рассмотрении ходатайства по существу. Подобное ограничение могло привести к отказу в предоставлении международной защиты лицам, в ней нуждающимся, по формальным основаниям.

В соответствии с прежней редакцией Закона Республики Беларусь «О беженцах» иностранец признавался беженцем на срок до трех лет. В соответствии с международными стандартами статус беженца не может быть ограничен во времени и не должен являться предметом частых и ненужных пересмотров. Положения о прекращении статуса исчерпывающе описаны в Конвенции, а это означает, что не должно быть ситуаций для применения положения о прекращении действия статуса, кроме тех, которые указаны в данном международно-правовом документе. Исключением могут быть лишь вновь открывшиеся обстоятельства, при наличии которых в период рассмотрения ходатайства иностранцу должно было быть отказано в признании беженцем. В связи с изложенным новой редакцией Закона предусматривалось, что статус беженца предоставляется иностранцу на срок сохранения в государстве гражданской принадлежности либо прежнего обычного места жительства оснований, по которым ему предоставлен статус беженца.

Кроме того, новая редакция Закона «О беженцах» исключила норму о процедуре регистрации ходатайства о признании беженцем, которая позволяла отказывать в регистрации ходатайств, т. е. в рассмотрении их по существу по различным причинам еще на стадии их предварительного рассмотрения в территориальном органе по миграции.

В то же время новой редакцией Закона было установлено, что если на начальной стадии рассмотрения ходатайства иностранца становится очевидным, что ходатайство является явно необоснованным либо носит характер злоупотребления, по представлению территориального органа по миграции республиканский орган государственного управления по миграции проводит ускоренную процедуру рассмотрения ходатайства и принимает решение об отказе в признании иностранца беженцем. Данная норма соответствует международным стандартам по обеспечению доступа к процедуре определения статуса беженца, в том числе заключению Исполнительного комитета УВКБ ООН № 30 (XXXIV) о проблеме явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища, одновременно позволяя сократить сроки пребывания в Республике Беларусь лиц, ходатайства которых являются явно необоснованными или носящими характер злоупотребления.

В редакции Закона Республики Беларусь «О беженцах» 2003 г. впервые было дано определение термина «третья безопасная страна», пребывание в которой дает основания для отказа иностранцу в признании его беженцем. Данное определение в полной мере соответствует требованиям международного права и ни в коей мере не ущемляет права беженцев на получение надлежащей защиты, декларируя, тем не менее, необходимость разграничения ответственности государств за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

В 2004 г. по решению Президента Республики Беларусь на базе Департамента по миграции Министерства труда и социальной защиты и структурных подразделений Министерства внутренних дел, ведающих вопросами паспортно-визовой службы и миграции, был образован Департамент по гражданству и миграции Министерства внутренних дел, а миграционные службы облисполкомов и Минского горисполкома были включены в структурные подразделения по гражданству и миграции соответственно управлений внутренних дел облисполкомов и главного управления внутренних дел Минского горисполкома. Это способствовало становлению в Беларуси системы государственных органов с четко определенными функциями в области работы с лицами, ищущими убежища в нашей стране. Решение всех вопросов, связанных с вынужденной миграцией, в том числе приемом ходатайств о признании беженцами иностранцев, законно находящихся в Республике Беларусь либо задержанных за нарушения правил пребывания, проведением процедуры рассмотрения данных ходатайств и принятием по ним решений, контролем за пребыванием вынужденных мигрантов на территории Республики Беларусь и их регистрацией, было сосредоточено в одном ведомстве.

В результате Департаментом по гражданству и миграции были решены многие вопросы реализации законодательства в сфере убежища. Так, было подготовлено и в феврале 2005 г. принято Правительством постановление о создании Пункта временного поселения беженцев в г. Ви-

тебске. Указом Президента Республики Беларусь от 5 апреля 2006 г. № 204 было принято разработанное Департаментом новое Положение о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении, предусматривающее в целях исключения злоупотреблений ускорение рассмотрения заявлений иностранцев о предоставлении убежища, если им ранее было отказано в предоставлении статуса беженца в Республике Беларусь в связи с несоответствием критериям предоставления данного статуса. В начале 2007 г. в органах внутренних дел и органах пограничной службы была введена в действие Автоматизированная система учета иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь, «Беженцы».

В июне 2008 г. был принят новый Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь». Его разработка была обусловлена необходимостью дополнения действующей редакции Закона Республики Беларусь «О беженцах» новым институтом дополнительной защиты и определения в этой связи порядка предоставления, оснований лишения, утраты, аннулирования дополнительной защиты, правового положения иностранцев, которым такая защита предоставлена. Требовалось также уточнить и дополнить некоторые понятия и процедуры, в частности временной защиты, воссоединения семьи, идентификации личности, внести ряд положений, направленных на предотвращение злоупотреблений иностранцами процедурой признания беженцем.

Действующее законодательство не обеспечивало защиты для ряда категорий иностранцев, которые в ней нуждаются. Введение дополнительной защиты соответствовало международным тенденциям в этой сфере, получившим отражение в законодательстве большинства европейских государств в период 2002—2006 гг.

В ходе подготовки законопроекта специалистами Департамента по гражданству и миграции было изучено соответствующее международное законодательство и рекомендации, в том числе документы Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, рекомендации Совета Европы, директивы Европейского союза, законодательство и практика европейских государств, законы ряда европейских государств, а также предложения и комментарии Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь.

Согласно новому Закону, дополнительную защиту в Республике Беларусь получают иностранцы, которые не отвечают требованиям Конвенции о статусе беженцев, но, тем не менее, нуждаются в международной защите по другим причинам. К таким категориям лиц относятся иностранцы, опасющиеся смертной казни и пыток в случае возвращения в государства их гражданской принадлежности или прежнего обычного места жительства, а также лица, спасающиеся бегством от опасностей вооруженных конфликтов.

Закон также впервые в Беларуси ввел процедуры, касающиеся идентификации иностранцев, в том числе и несовершеннолетних, не имеющих документов, удостоверяющих личность, а также предъявивших подложные или поддельные документы. В случае сомнений в отношении возраста несовершеннолетнего иностранца, ходатайствующего о предоставлении защиты, закон предусматривает проведение судебно-медицинской экспертизы по установлению возраста.

Законом уточнены понятие членов семьи иностранца, механизм воссоединения семьи, обязанности иностранцев, ходатайствующих о признании беженцами, основания для приостановления и прекращения рассмотрения ходатайств.

С целью исключения злоупотреблений процедурой признания беженцем в Закон внесены ряд новых положений. Определены критерии явно необоснованных ходатайств и ходатайств, носящих характер злоупотребления. Значительно сокращены сроки рассмотрения ходатайств по ускоренной процедуре, а также выезд иностранцев, получивших отказ в признании беженцем и предоставлении дополнительной защиты, лишенных, утративших статус беженца и дополнительную защиту.

Принятие данного Закона способствовало укреплению имиджа Республики Беларусь как государства, последовательно проводящего прогрессивную, основанную на конвенционных нормах политику в гуманитарной сфере.

В соответствии с белорусским законодательством Министерство внутренних дел координирует деятельность иных республиканских органов государственного управления Республики Беларусь по вопросам вынужденной миграции, осуществляет взаимодействие в данной области с другими государственными органами Республики Беларусь и иными организациями. Основными партнерами в этой сфере являются Государственный пограничный комитет, министерства иностранных дел, здравоохранения, образования, труда и социальной защиты. Местные исполнительные и распорядительные органы Республики Беларусь оказывают помощь в интеграции иностранцев, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, устанавливают опеку или попечительство над несопровождаемыми несовершеннолетними иностранцами,

ходатайствующими о защите, и несопровождаемыми несовершеннолетними иностранцами, которым предоставлены статус беженца или дополнительная либо временная защита, обеспечивают другие формы их устройства на воспитание.

Работа государственных органов в области вынужденной миграции эффективно дополняется деятельностью представительств в Республике Беларусь профильных международных организаций, а также некоторых общественных организаций. Так, приоритетным направлением деятельности Представительства УВКБ ООН в Республике Беларусь является содействие в совершенствовании национального законодательства в сфере приема и размещения беженцев, а также последующей интеграции лиц, которым это право предоставлено государством. Следует отметить, что во многом становлению национальной системы убежища способствовало сложившееся конструктивное взаимодействие между органами государственной власти Республики Беларусь и УВКБ ООН. В Беларуси при финансовой и организационной поддержке УВКБ ООН был реализован ряд совместных проектов, охватывающих такие сферы, как предоставление правовой, социальной, медицинской и материальной помощи наиболее уязвимым и нуждающимся категориям из числа лиц, ищущих убежища, интеграция признанных беженцев в белорусское общество, а также проекты международной технической помощи для государственных и общественных структур, направленные на укрепление их потенциала, повышение профессионального уровня сотрудников, совершенствование законодательства в области вынужденной миграции.

Представительство Международной организации по миграции в Республике Беларусь успешно реализовало в нашей стране программу по добровольному возвращению мигрантов на родину, в рамках которой значительное количество нелегальных мигрантов и лиц, получивших отказ в предоставлении статуса беженца и дополнительной защиты, были при финансовой и организационной поддержке Международной организации по миграции возвращены в государства гражданской принадлежности или постоянного места жительства.

Служба по консультированию беженцев, созданная на базе Общественного объединения «Белорусское движение медицинских работников», оказывает бесплатную помощь беженцам и лицам, ищущим убежища, в период прохождения ими процедуры определения статуса беженца и после приобретения этого статуса, во время процесса интеграции беженцев в белорусское общество. Особо уязвимые категории беженцев и лиц, ищущих убежища, получают помощь Белорусского общества Красного Креста.

Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» занимается распространением информации о принципах защиты беженцев и проводит широкий спектр информационно-просветительских мероприятий, направленных на формирование положительного отношения населения к беженцам.

В 2008 г. Государственным пограничным комитетом Республики, Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь, Представительством Международной организации по миграции в Республике Беларусь, Белорусским обществом Красного Креста и Белорусским движением медицинских работников был подписан Меморандум о взаимопонимании, определяющий аспекты сотрудничества и соответствующие функции органов государственной власти, общественных организаций Республики Беларусь и международных организаций в процессе мониторинга границы. В последующие годы осуществлялось укрепление действующих рабочих процедур мониторинга границы и расширение аналогичных процедур для мониторинга ситуации с защитой внутри страны. Таким образом, в органах внутренних дел и органах пограничной службы создана система мониторинга ситуации с доступом иностранцев к процедуре предоставления статуса беженца в Республике Беларусь по линии УВКБ ООН, Международной организации по миграции и общественных организаций. В настоящее время ведется работа по подготовке к подписанию Министерством внутренних дел Республики Беларусь, Представительством УВКБ ООН в Республике Беларусь и другими партнерами Меморандума о взаимопонимании, в котором будут определены права и обязанности, а также механизм взаимодействия всех участвующих в данном процессе сторон.

Национальная система убежища получила высокую оценку международных экспертов. Подтверждением этому являются ознакомительные и учебные визиты, с которыми нашу страну посетили делегации ряда государств СНГ.

В сентябре 2009 г. опыт Министерства внутренних дел Республики Беларусь в сфере контроля над миграционными процессами, в области защиты прав беженцев, а также создания центров для временного размещения беженцев изучила делегация высокого уровня Министерства внутренних дел Республики Таджикистан.

Делегация экспертного уровня представителей государственных органов Республики Казахстан в октябре 2011 г. ознакомилась с действующей системой убежища Республики Беларусь, в частности с процедурой идентификации лиц, потенциально нуждающихся в защите, процедурой направления лиц, ищущих убежища, из органов пограничной службы и органов внутренних дел в подразделения по гражданству и миграции для проведения процедуры определения статуса беженца, изучила практические основы функционирования компьютеризированной системы

регистрации беженцев и деятельность пунктов временного поселения лиц, ищущих убежища. В апреле 2012 г. планируется подобный визит для делегации представителей государственных органов Республики Казахстан высокого уровня.

В декабре 2011 г. в г. Минске Региональным представительством УВКБ ООН в Центральной Азии и Всемирным образовательным центром УВКБ ООН проведен обучающий семинар по процедуре предоставления защиты для представителей государственных органов и неправительственных организаций из стран Центральной Азии (Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Таджикистана) и Российской Федерации. Участники семинара посетили Департамент по гражданству и миграции МВД и Государственный пограничный комитет для изучения опыта по созданию и обеспечению функционирования национальной системы убежища.

Активное продвижение результатов функционирования национальной системы предоставления убежища в Республике Беларусь на международной арене способствовало тому, что государствами — членами ОДКБ законодательство Республики Беларусь в области вынужденной миграции и практические механизмы его реализации признаны наиболее прогрессивными в сфере предоставления убежища. Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» применяется в качестве модельного при реформировании законодательства в области вынужденной миграции в Российской Федерации.

В целом за прошедшие два десятилетия национальная система убежища поступательно эволюционировала в соответствии с современным развитием государства, с учетом динамично изменяющейся миграционной ситуации в регионе, а также последних международных тенденций в области защиты прав лиц, ищущих убежища.

Статья поступила в редакцию в марте 2012 г.