

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Предлагаемый Вашему вниманию номер Белорусского журнала международного права и международных отношений посвящен 50-й годовщине учреждения Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и принятия Конвенции о статусе беженцев. Как показывает масштаб мероприятий, приуроченных к этой дате, юбилей имеет огромную международную значимость. И в Беларуси, где, к счастью, не было крупных гуманитарных кризисов и массовых притоков перемещенных лиц, т. е. чрезвычайных ситуаций, которыми и занимается УВКБ ООН, все же ощущается его присутствие и его деятельность. В этой связи 50-я годовщина УВКБ ООН является также и временем подведения итогов: осознание значения этой организации для Беларуси — государства, стоявшего у истоков ООН, радости по поводу существующих достижений и усиления попыток, направленных на решение новых вопросов и полную интеграцию в мировую систему защиты беженцев.

Деятельность УВКБ ООН в Беларуси, равно как и в других странах, входивших в состав СССР, началась сравнительно недавно. В силу разных причин СССР оставался за рамками мировой системы защиты беженцев и только с выходом многонационального сообщества на международную арену, распадом некогда огромной страны и возникновением свободного образования, именуемого СНГ, организация начала играть роль в этом регионе планеты. Архив УВКБ ООН свидетельствует о том, что еще в августе 1990 г. БССР официально обратилась за помощью "для преодоления последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС". Однако ни тогда, ни впоследствии УВКБ ООН не было в состоянии оказать Беларуси помощь в этом жизненно важном для нее вопросе, так как проблемы миграции населения по экологическим причинам не подпадают под мандат этой организации.

Как только УВКБ ООН приступило к разработке стратегии деятельности на территории бывшего СССР, которая ранее во многом была *terra incognita* для организации и ее операций, весной 1992 г. в Беларусь была прислана первая экспертная группа для изучения ситуации. Постепенно политика УВКБ ООН в отношении новообразованных государств СНГ обрела зримые очертания. Она включала масштабные усилия по наращиванию возможностей правительств и зарождающихся НПО региона решать проблемы, связанные с вынужденным перемещением населения, в соответствии с международными стандартами и с целью "превентивной защиты". Частью такого всеобъемлющего подхода стало открытие во второй половине 1995 г. Представительства УВКБ ООН в Беларуси.

Беларусь, как своеобразный геополитический "перекресток Европы", является важным транзитным коридором для неупорядоченных миграционных потоков с востока на запад. Страна имеет протяженную открытую границу с Российской Федерацией на востоке и севере и границы с Польшей, Литвой, Латвией и Украиной на западе и юге. Незаконная миграция через территорию Беларуси остается крупной проблемой для безопасности; власти признают единовременное присутствие до 150 000 нелегалов. В этой связи главной ролью Представительства УВКБ ООН в Беларуси является содействие белорусским властям в установлении гуманной системы управления неупорядоченными миграционными потоками с акцентом на обеспечение прав лиц, ищущих убежища, и беженцев, в соответствии с международными стандартами и нормами.

За исключением Международной организации по миграции (МОМ), УВКБ ООН остается единственной международной организацией, занимающейся беженцами и вопросами, связанными с миграцией в стране. УВКБ ООН вносит конкретный ощутимый вклад в создание организационных возможностей страны в отношении данных проблем. Все соответствующие белорусские властные структуры подтвердили свое желание тесно сотрудничать с УВКБ ООН. Так, прекрасные рабочие отношения установлены, среди прочих, с Комитетом по миграции при Министерстве труда, Государственным комитетом пограничных войск, Министерством внутренних дел, Министерством юстиции и региональными органами исполнительной власти.

В результате плодотворного сотрудничества между белорусскими властями и УВКБ ООН государство за сравнительно короткий промежуток времени добилось значительных успехов в развитии системы предоставления убежища. Отдадим должное белорусским властям — за последние несколько лет при содействии и консультациях УВКБ ООН они смогли разработать правовые основы. Прежде всего, к ним относится Закон "О беженцах", принятый в 1995 г., который впоследствии был значительным образом доработан (но не целиком) в 1999 г. Кроме того, существует Комитет по миграции с отделениями в столице и областных центрах, что теперь дает возможность проводить процедуру определения статуса беженца по всей стране. В результате, за последние два года число зарегистрированных беженцев резко возросло и к концу 2000 г. составляет 448 человек. Многие заявления лиц, ищущих убежища, рассматриваются в настоящее время Комитетом по миграции.

Однако до сих пор в измененном законе и его реализации существует ряд недостатков. Они касаются официальных оснований, препятствующих доступу лиц, ищущих убежища, к процедуре предоставления статуса беженца (например, такие лица должны подать заявления в течение 24 часов в случае нелегального въезда на территорию Беларуси). УВКБ ООН подготовило детальные комментарии и рекомендации по измененному Закону "О беженцах" для передачи в 2001 г. соответствующим государственным структурам.

Серьезную проблему представляет собой отсутствие договоренностей с сопредельными государствами о том, что составляет безопасную третью страну, равно как и процедуры возвращения. Например, Беларусь рассматривает Россию в качестве безопасной страны и автоматически отклоняет заявления от лиц, пересекших российскую территорию. По этой причине многие заявления не подлежат регистрации Комитетом по миграции на основе принципа безопасной страны. Данный подход отражает озабоченность правительства борьбой с нелегальной миграцией.

Тот факт, что все еще действует устаревший институт прописки, также является барьером на пути интеграции в общество официальных беженцев. Но, по крайней мере, власти демонстрируют желание искать пути решения этой проблемы совместно с УВКБ ООН, а региональные власти взяли на себя свою долю ответственности за обеспечение таких беженцев местом, где они смогут жить и интегрироваться в общество.

Сейчас, в конце 2000 г., представляется, что еще два других важных вопроса близки к успешному решению. УВКБ ООН постоянно рекомендовало белорусскому правительству присоединиться к Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и тем самым обрести политические дивиденды от уже существующей практической деятельности правительства в этой области. На знаменательной встрече в Женеве в июле 2000 г. Верховного комиссара ООН по делам беженцев Садако Огата и Премьер-министра Республики Беларусь Владимира Ермошина белорусское правительство обязалось ускорить процесс присоединения. И сейчас, когда 2000 г. близится к своему окончанию, существуют обнадеживающие знаки того, что правительство устранило препятствия для подписания Конвенции и внесло свои рекомендации в Администрацию Президента для визирования.

Начиная с 1996 г. Представительство УВКБ ООН в Беларуси также стремится заключить с белорусским правительством страновое соглашение. После встречи Верховного комиссара с Премьер-министром Беларуси переговоры активизировались и к концу 2000 г. стороны подошли к решающему прорыву.

В Беларуси существует мнение, что стране не воздают должное за ее роль в контролировании нелегальной миграции, а также опасение того, что она все больше остается один на один с этой проблемой. УВКБ ООН содействует Беларуси в получении должного признания достижений государства в сферах решения проблем миграции и предоставления убежища для беженцев, а также в создании возможностей для широкого внешнего сотрудничества. УВКБ ООН стимулирует региональное сотрудничество сопредельных государств и Беларуси. Организация организовала ознакомительные визиты белорусских официальных лиц за рубеж, встречи представителей официальных структур и негосударственных организаций в приграничных регионах с их коллегами.

УВКБ ООН также содействует более активному участию белорусских властей в мероприятиях, последовавших за Женевской конференцией 1996 г. по вопросам вынужденной миграции в СНГ, организованной УВКБ ООН, МОМ и Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, и осуществления Программы действий, совместно принятой на данном многостороннем форуме.

Как видно, УВКБ ООН активно действует на территории Беларуси, что является частью глобальной задачи установления единой международной системы предоставления убежища. Во время встречи с Премьер-министром Беларуси В. Ермошиным, Верховный комиссар выразила благодарность белорусскому правительству за значительный прогресс в установлении, в соответствии с международными нормами, функционирующей системы предоставления убежища на территории Беларуси, достигнутый за сравнительно короткий период времени и в сложных экономических условиях. УВКБ ООН будет с гордостью продолжать содействовать этим усилиям, которые отвечают интересам как Беларуси, так и человечества в целом.

Богдан Нагайло

Представитель УВКБ ООН в Республике Беларусь

FOREWORD

This issue of the Belarusian Journal of International Law and International Relations is dedicated to the fiftieth anniversary of the founding of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the adoption of the UN Convention on Refugees. This jubilee has a major global significance as demonstrated in the worldwide activities to mark this anniversary. And in Belarus, too, where fortunately there have been no major humanitarian crises and mass influxes of uprooted people of the sort that UNHCR has had to deal with elsewhere in emergency operations, the organisation's impact has also been felt and made a difference. Thus, the 50th anniversary of UNHCR is also a time to take stock of what this organisation has meant for Belarus, a founding member of the UN, to celebrate achievements and to strengthen efforts to fill gaps and integrate fully into the international refugee protection system.

UNHCR's presence in Belarus, as indeed in all of the countries that were formally part of the Soviet Union, was established only relatively recently. For various reasons, the USSR had remained outside the international refugee protection system and it was only with the opening up of this huge multinational entity to the outside world and its subsequent dissolution and replacement by the loose association calling itself the Commonwealth of Independent States (CIS) that the organisation began to play a role in this region. UNHCR's archives reveal, though, that as early as August 1990, the Byelorussian SSR had formally requested UNHCR's assistance "to mitigate the consequences of the Chernobyl nuclear power plant disaster". UNHCR was unable then and subsequently to help on this matter of such vital concern to Belarus because the issue of ecological migrants falls outside the organisation's mandate.

As UNHCR began to develop a strategy for its involvement in the post-Soviet region, an area that remained largely a *terra incognita* and a non-traditional environment for its operations, in the spring of 1992, UNHCR sent its first fact-finding mission to Belarus. Gradually, UNHCR's policy for the newly emerged countries of the CIS took shape. It entailed a comprehensive effort to build up systematically the capacities of the Governments and nascent non-governmental organisations in the region to deal with issues related to forced displacement in accordance with international standards and with the aim of "preventive protection". As part of this overall approach, UNHCR opened its office in Belarus in the second half of 1995.

Situated at the geopolitical crossroads of Europe, Belarus' territory is a major transit corridor for irregular migration movements from east to west. The country, which has a long open border with the Russian Federation in the east and north, and borders with Poland, Lithuania, Latvia and Ukraine in the west and south. Illegal migration across Belarus' territory remains a major security preoccupation, the authorities estimating that up to 150,000 people are illegally present in the country at any one time. In this context, the primary role of the UNHCR Liaison Office in Belarus has been to assist the Belarusian authorities to establish a humane system for managing irregular migration flows with the emphasis on ensuring that the rights of asylum seekers and refugees are respected in compliance with international norms and standards.

With the exception of the International Organisation for Migration (IOM), UNHCR has been the only international agency concentrating on refugees and migration related issues in the country. It has contributed very directly and tangibly to the building of the country's capacity to address these challenges. All the relevant Belarusian authorities have proved willing to co-operate closely with UNHCR. Hence, good working relations have been established with, among others, the Committee on Migration under the Ministry of Labour, the State Border Troops Committee, the Ministries of the Interior and Justice, and regional executive bodies.

As a result of the fruitful cooperation between the Belarusian authorities and UNHCR, Belarus has managed to make significant headway in a relatively short space of time in developing an asylum system. It is to the credit of the Belarusian authorities that during the last few years, with the assistance and advice of UNHCR, they have managed to create a legal framework, particularly in the form of the 1995 Law on Refugees that was considerably (though not completely) improved by amendments in 1999, established a Migration Service with offices in the capital and regional centres, and have most recently concentrated on making the refugee status determination procedures operational country-wide. As a result, during the last two years, the recognized refugees has grown rapidly and by the end of 2000 was reaching 448. Many applications from asylum seekers registered with the Migration Service were pending.

There are, however, still a number of shortcomings in the amended national refugee law itself, as well as its implementation. These concern the formal grounds on which access of asylum seekers to the refugee status determination procedure is impeded (e. g. that asylum seekers have to submit their applications within 24 hours

in the case of illegal entry into Belarus). UNHCR has prepared its detailed comments and recommendations on the amended Refugee Law and in 2001 will be taking them up with the relevant authorities.

The lack of agreement with neighbouring states on what constitutes a safe third country, as well as readmission procedures, leave serious gaps. For instance, Belarus regards Russia as a safe country and automatically rejects applications from asylum seekers who have transited Russian territory. Many of the applications submitted to the Migration Services offices are therefore denied registration based on the safe country rule. This approach reflects the Governments' preoccupation with combating illegal migration.

The persistence of the residual institution of the *propiska*, the permanent residence permit, also acts as an obstacle to the integration of recognised refugees. But at least the authorities have shown a willingness to work with UNHCR in finding ways around this problem and regional administrations have begun to accept their share of responsibility in providing places for recognised refugees to live and integrate.

At the end of 2000, two other major questions also appeared to be nearing a successful resolution. UNHCR has constantly encouraged the Belarusian Government to adhere to the 1951 Refugee Convention and thereby reap the political benefits for what it is already doing in practice. At a landmark meeting in Geneva at the end of June 2000 between UNHCR's High Commissioner Sadako Ogata and the Prime Minister of Belarus, Vladimir Yermoshin, the Belarusian Government pledged to speed up the process of accession. Towards the end of 2000, there were encouraging signs that the Government had cleared the way for the signing of the Convention and had submitted its recommendation to the President's Administration for its endorsement.

Since 1996 UNHCR's office in Minsk has also been seeking to conclude a Country Agreement with the Belarusian Government. After the Belarusian Prime Minister's meeting with the High Commissioner negotiations on concluding the agreement were intensified and towards the end of 2000 it appeared that a breakthrough was in sight.

There is a feeling in Belarus that the country is not receiving sufficient credit for its role in controlling illegal migration as well as apprehension that it will be increasingly left to deal with this problem on its own. UNHCR seeks to obtain proper international recognition of Belarus' achievements in the migration and refugee related spheres and to create opportunities for enhanced external cooperation. It stimulates cross-border regional cooperation in these areas between Belarus and its neighbours. UNHCR has organised study visits abroad by Belarusian officials and cross-border meetings of both officials and NGOs.

UNHCR has also encouraged the Belarusian authorities to participate actively in the follow-up to the 1996 Geneva Conference on forced migration issues in the Commonwealth of Independent States, which was organised by UNHCR, the International Organisation for Migration and the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organisation for Security and Cooperation in Europe, and to implement the Programme of Action that was jointly adopted at that multilateral forum.

As can be seen, as part of its global task to promote the establishment of a coherent international asylum system, UNHCR has also been active in Belarus. During her meeting Prime Minister Yermoshin, the High Commissioner commended the Belarusian Government for the considerable progress it has made in a relatively short time and in difficult economic conditions to establish a functioning asylum system on its territory that is in compliance with international norms. UNHCR is proud to continue playing its role in contributing to this effort that serves the needs both of Belarus and humanity as a whole.

Bohdan Nahajlo
Head of the UNHCR Liaison Office in Belarus