

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Система законодательства Республики Беларусь в сфере предоставления статуса беженца, дополнительной и временной защиты, а также убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства

Олег Бахур

Пояснительная записка 11/14

Демографико-экономические рамки миграции

Правовые рамки миграции

Социально-политические рамки миграции

Декабрь, 2011



Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХІІ (ред. от 17.11.2004)¹ предусматривает, что Беларусь может предоставлять **право убежища** лицам, преследуемым в других государствах за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность². Так же Конституция Республики Беларусь предоставляет Президенту право решать вопросы о предоставлении убежища (ст. 84(17))

Убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется так же в соответствии с **Указом Президента** Республики Беларусь от 05.04.2006 г. № 204 (редакция от 13.08.2010) «*Об утверждении Положения о предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства убежища в Республике Беларусь, его утрате и лишении и иных вопросах пребывания в республике иностранных граждан и лиц без гражданства*»³ (далее – Положение) и Законом от 04.01.2010 № 105-З «*О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь*»⁴ (ст.ст. 4 (2), 48 (10), 53 (3), 68).

Согласно Указу Президента № 204⁵ правом на убежище является право иностранца, преследуемого в другом государстве за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность, пребывать на территории Республики Беларусь (п. 2). Убежище предоставляется Президентом Республики Беларусь. Документы по вопросам предоставления убежища подаются на имя Президента Республики Беларусь через органы Министерства внутренних дел Республики Беларусь по месту жительства заявителя. Подготовку необходимых материалов МВД осуществляет совместно с Министерством иностранных дел, Комитетом государственной безопасности Республики Беларусь, Министерством труда, которые в пределах своей компетенции представляют необходимые сведения и дают свое заключение по каждому заявителю. Направленные в Администрацию Президента Беларуси материалы предварительно рассматриваются Комиссией по вопросам гражданства при Президенте Беларуси, которая вносит материалы на рассмотрение Президенту (пп. 9, 11 Положения).). Иностранцы, которым предоставлено убежище в Беларуси, пользуются правами и свободами и несут обязанности наравне с иностранцами, постоянно проживающими в Республике Беларусь (п. 12 Положения). Определено, что предоставление иностранцу убежища распространяется также на прибывших вместе с ним членов его семьи.

Нужно отметить, что белорусское законодательство отличает термины «статус беженца» и «убежище», хотя эти различия не являются значительными. Например, различия основания предоставления убежища (Согласно Указу Президента № 204 , п. 2) и статуса беженца. Так для предоставления убежища необходимо установление одного из трех оснований – опасение преследований за политические, религиозные убеждения или национальную принадлежность. А предоставление статуса беженца возможно как при наличии любого из указанных выше трех оснований, так и при наличии любого из следующих оснований – опасение стать жертвой преследований по признаку расы, либо по признаку гражданства, либо принадлежности к

¹ Источник публикации: «Народная газета», № 298. - 27.11.1996 г.

² Конституции Республики Беларусь от 15.03.1994 № 2875-ХІІ (ред. от 17.11.2004).

³ газ. «Советская Белоруссия», № 66. - 08.04.2006 г.

⁴ Источник публикации: Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., № 15, 2/1657.

⁵ Кратко характеризуя Положение, утвержденное Указом Президента № 204 от 05.04.2006 г., отметим, что в нем определен порядок предоставления убежища в Республике Беларусь иностранцам. В документе определен механизм подачи и рассмотрения ходатайств и заявлений о предоставлении убежища, указаны категории иностранцев которым убежище не предоставляется. Установлено, что дело по заявлению о предоставлении иностранцам убежища оформляет Министерство внутренних дел, а затем направляет его через Администрацию Президента Республики Беларусь в Комиссию по вопросам гражданства при Президенте Беларуси. Положение закрепляет случаи утраты иностранцем убежища в Республике Беларусь, а так же случаи лишения убежища.

определенной социальной группе.⁶ Кроме того, иностранец, которому предоставлен статус беженца, наделяется в Беларуси более широкими правами, нежели иностранец, которому предоставлено убежище.⁷ Еще одно отличие между убежищем и статусом беженца заключается в порядке рассмотрения ходатайств (заявлений) и принятия соответствующего решения. Как уже было указано убежище предоставляется Президентом Беларуси, а решение о предоставлении статуса беженца, или дополнительной защиты принимается Департаментом по гражданству и миграции МВД Беларуси.⁸

Законодательство Республики Беларусь о статусе беженца, дополнительной и временной защите состоит из:

- Закона от 23.06.2008 № 354-З (в редакции от 03.07.2011⁹) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»¹⁰;
- Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 года «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь»¹¹;
- иных нормативных правовых актов Республики Беларусь;
- международных договоров Республики Беларусь¹².

Закон № 354-З (далее – Закон) определяет основания и порядок предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца¹³ или дополнительной и временной защиты¹⁴, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты

⁶ ст. 18 Закона от 23.06.2008 № 354-З (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

⁷ ст. 19 Закона от 23.06.2008 № 354-З (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

⁸ ст.ст. 10 (14), 43 Закона от 23.06.2008 № 354-З (в редакции от 03.07.2011) «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

⁹ Закон Республики Беларусь от 3 июля 2011 г. № 278-З „О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь“ // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2011 г., № 77, 2/1830)

¹⁰ текст документа опубликован: «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 02.07.2008, № 158, 2/1451.

¹¹ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2010 г., № 15, 2/1657.

¹² См. Закон Республики Беларусь от 04.05.2001 № 10-З «О присоединении Республики Беларусь к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // "Народная газета", № 97-98, 11.05.2001

¹³ ст.ст. 18 «Основания и срок предоставления статуса беженца», 27 «Обращение с ходатайством о защите», 28 «Обращение с ходатайством о защите несопровождаемого несовершеннолетнего иностранца», 31 «Основные этапы и условия рассмотрения ходатайства о защите и основные этапы рассмотрения заявления о продлении дополнительной защиты».

¹⁴ ст.ст. 21 «Основания и срок предоставления дополнительной защиты», 24 «Основания и срок предоставления временной защит», ст 27, 28, 31. Закон также предусмотрено предоставление временной защиты на групповой основе.

прав и законных интересов беженцев, регламентирует их обязанности¹⁵, определяет основания лишения и утраты статуса беженца¹⁶.

В ст. 19¹⁷ Закона перечислены **специфические права** иностранцев, которым предоставлен статус беженца, дополнительная или временная защита. Кроме того указывается, что они пользуются в основном теми же правами, что и иностранцы, постоянно проживающие в Республике Беларусь и выполняют те же обязанности.¹⁸ Статьей 47 («Воссоединение семьи») Закона № 354-З определено, что членам семьи иностранца, которым предоставлены статус беженца или дополнительная защита, также предоставляются статус беженца или дополнительная защита, согласно принципу единства семьи.

Необходимо отметить, что Закон различает три категории иностранцев по правовому статусу:

1. иностранцы, которым предоставлен статус беженца;
2. иностранцы, которым предоставлена дополнительная защита;
3. иностранцы, которым предоставлена временная защита.

Первая и вторая категория иностранцев уравнивается в своих правах, за исключением того, что дополнительная защита предоставляется на срочной основе (сроком до одного года, с возможностью продления на год). Временная же защита предоставляется группе иностранцев сроком на один год, в течение которого они должны либо покинуть территорию, либо пройти процедуру индивидуального рассмотрения ходатайств о защите. Лица, которым предоставлена временная защита серьезно ограничены в своих правах по сравнению с беженцами и иностранцами, которым предоставлена дополнительная защита.

Нормативным документом, реализующим положения Закона (в соответствии со статьей 9) является Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 14.04.2009 г. № 461 «Вопросы предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь».¹⁹ Оно утверждает два Положения: одно регламентирует **порядок предоставления единовременной денежной помощи** иностранцам, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь и лицам получившим такой статус.²⁰ Второе Положение определяет **порядок предоставления иностранцам временной защиты** в

¹⁵ ст.ст. 19 «Права иностранца, которому предоставлен статус беженца», 20 «Обязанности иностранца, которому предоставлен статус беженца», 22 «Права иностранца, которому предоставлена дополнительная защита», 23 «Обязанности иностранца, которому предоставлена дополнительная защита», 25 «Права иностранца, которому предоставлена временная защита», 26 «Обязанности иностранца, которому предоставлена временная защита», 29 «Права иностранца, ходатайствующего о защите», 30 «Обязанности иностранца, ходатайствующего о защите».

¹⁶ ст.ст. 48 «Утрата статуса беженца или дополнительной защиты», 49 «Аннулирование статуса беженца или дополнительной защиты», 50 «Решение об утрате, аннулировании статуса беженца или дополнительной защиты».

¹⁷ ст. 19 «Права иностранца, которому предоставлен статус беженца».

¹⁸ Соблюдать Конституцию Республики Беларусь и законы государства, регистрироваться в органах миграции и т.д. См. Закон Республики Беларусь от 04.01.2010 № 105-З «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь» // «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 20.01.2010, № 15, 2/1657. (Глава 2 «Права, свободы, обязанности и ответственность иностранцев в Республике Беларусь»).

¹⁹ «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», 22.04.2009, № 96, 5/29595.

²⁰ «Положение о порядке предоставления денежной помощи, оказываемой иностранным гражданам и лицам без гражданства, ходатайствующим о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, и иностранным гражданам и лицам без гражданства, которым предоставлен статус беженца в Республике Беларусь».

Беларуси.²¹ Постановление № 461 так же утверждает *«Правила пребывания в Республике Беларусь иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты, и иностранных граждан и лиц без гражданства, которым предоставлен статус беженца или дополнительная защита в Республике Беларусь»*.

Был принят ряд подзаконных нормативных актов, дополнительно уточняющих **процедуру** рассмотрения ходатайств иностранцев о предоставлении убежища и предоставления статуса беженца, дополнительной и временной защиты. Порядок организации работы сотрудников Министерства внутренних дел Республики Беларусь при предоставлении иностранцам статуса беженца или дополнительной защиты в Беларуси определяется Постановлением МВД Республики Беларусь от 11.05.2009 № 143²² (реализует положения Закона № 354-З от 23.06.2008 г. – стст. 10 (5, 14, 35, 36, 39, 43), 43); Порядок работы сотрудников МВД с документами (выдача, учет, обмен, признание недействительными, изъятие, хранение, внесение отметок, аннулирование и т.д.), выдаваемыми беженцам, иностранцам, которым предоставлена дополнительная защита, регламентирован в Постановлении МВД Республики Беларусь от 05.12.2008 № 366 (редакция от 31.05.2010).²³ Последнее из указанных – Постановление № 366 соответствует положениям Закона № 354-З от 23.06.2008 г. (стст. 10 (9, 10, 18, 27, 30, 32, 37)).

Порядок идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, определяет Постановление Министерства внутренних дел Республики Беларусь от 02.06.2009 № 178.²⁴ В данное постановление основано на положениях Закона № 354-З (ст. 10 (6, 28, 47)). В нем установлено, что идентификации подлежат иностранцы, которые, ходатайствуют о защите в Республике Беларусь и у которых отсутствуют действительные паспорта или иные документы, их заменяющие, предназначенные для выезда за границу. Кроме того идентификации подлежат иностранцы предъявившие подложные или поддельные документы для выезда за границу. В Постановлении регламентирован порядок направления несовершеннолетних иностранцев, ходатайствующих о защите и не имеющих документов, подтверждающих их возраст, либо предъявивших подложные или поддельные документы, подтверждающие их возраст (в случае сомнений в отношении их возраста) на судебно-медицинскую экспертизу с целью установления возраста.

Отдельно отметим, что в Республике Беларусь ежегодно устанавливаются распределительные **квоты регистрации ходатайств** о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты (что определено указанным выше Законом № 354-З от 23.06.2008 г. (стст. 2 (10), 10 (7,29), 33)). Квоты определяют какое количество ходатайств о предоставлении защиты может быть подано иностранцами в каждой из шести областей Республики Беларусь в течение календарного года. На 2011 год такие квоты установлены Постановлением

²¹ «Положение о порядке предоставления иностранным гражданам и лицам без гражданства временной защиты в Республике Беларусь».

²² «Об утверждении Инструкции о порядке организации работы при предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, их утрате и аннулировании» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.06.2009, № 144, 8/20959.

²³ «О порядке организации работы по выдаче, учету, обмену, признанию недействительными, изъятию, хранению, уничтожению вида на жительство в Республике Беларусь, удостоверения беженца и проездного документа Республики Беларусь, а также о формах вносимых в эти документы отметок и порядке их внесения и аннулирования» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 04.02.2009, № 29, 8/20193.

²⁴ № 178 «Об утверждении Инструкции о порядке идентификации личности иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь» / Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 14.07.2009, № 162, 8/21133

Министерства внутренних дел Республики Беларусь от № 445 от 28.12.2010.²⁵ Электронный учет в рассматриваемой сфере правоотношений ведется в соответствии с совместным Постановлением МВД и Государственного комитета пограничных войск Беларуси от 30.01.2007 № 10/2 (ред. от 20.02.2009)²⁶ Указанное постановление обязательно для исполнения сотрудниками органов внутренних дел, регистрирующих заявления иностранцев и оформляющих соответствующие документы.

Важным этапом процедуры предоставления убежища, в соответствии с указанным выше Законом, является **прохождение обязательного медицинского освидетельствования** иностранцев, ходатайствующих о предоставлении защиты в Республике Беларусь. Его проведение регламентировано Постановлением Министерства здравоохранения Республики Беларусь № 49 от 07.05.2009²⁷. Данное Постановление принято в соответствии с Законом № 354-З (ст. 14). В Постановлении определено, что такое освидетельствование иностранцев проводится бесплатно в государственных организациях здравоохранения по месту их жительства или временного проживания комиссией в количестве не менее пяти врачей-специалистов с целью оценки здоровья и выявления заболеваний.

Национальное законодательство соответствует общепризнанным нормам международного права, в частности: определение понятия «беженец», основания предоставления статуса беженца и дополнительной защиты соответствует аналогичным положениям содержащимся в международных правовых документах (в частности в Конвенции ООН 1951 года «О статусе беженцев»). Беларусь ратифицировала международные пакты об экономических, социальных и культурных, гражданских и политических правах, а также присоединилась к Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и к Конвенции о борьбе с торговлей людьми и с эксплуатацией проституции третьими лицами. Иностранцы, ходатайствующие о признании беженцами и признанные таковыми наделены специальными льготами и могут рассчитывать на определенные виды помощи со стороны государства. В частности, в соответствии с национальным законодательством в Беларуси социально-экономические права беженцев уравниваются с правами граждан Республики Беларусь, беженцам предоставлен бесплатный доступ к национальной системе образования и здравоохранения. Детям беженцев предоставлена возможность посещать детские дошкольные учреждения.

В настоящее время недостатком национальной системы законодательства в рассматриваемой сфере является недостаточная регламентация вопросов интеграции беженцев, создания условий для их активного участия в жизни общества, обеспечения равных прав и возможностей для мужчин и женщин. Кроме того размещение правовых предписаний во множестве нормативных актов, в том числе подзаконных и ведомственных, создает неудобства при их применении. Это так же отрицательно влияет на качество взаимодействия, слаженность работы органов государственного управления при решении вопросов, связанных с предоставлением убежища.

²⁵ Постановление № 445 «Об установлении распределительных квот регистрации ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь на 2011 год» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 03.02.2011, № 14, 8/23210.

²⁶ Постановление «Об автоматизированной системе 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» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 19.03.2007, № 67, 8/15851.

²⁷ Постановление № 49 «Об утверждении Инструкции о порядке проведения обязательного медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 15.06.2009, № 144, 8/20988.