



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Просители убежища, беженцы и вынужденно перемещенные лица в Республике Беларусь: вызовы социальному сплочению

Лариса Титаренко

Пояснительная записка 13/100

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2013



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть
распространена, цитирована или воспроизведена
в какой либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



Введение

Рост вынужденной миграции, связанной с военными и этническими конфликтами, а также стихийными бедствиями, отмечается во всем мире. Республика Беларусь, как одна из стабильных стран постсоветского региона, привлекает внимание вынужденных мигрантов, которые ищут убежище и/или защиту. Таким образом, проблема вынужденной миграции затрагивает Беларусь, которая выступает как принимающая страна для иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся беженцами и/или ищущих убежища.

Регулирование проблем беженцев и граждан, ищущих убежища в Беларуси

Беженцы, приезжают в Беларусь, как правило, из опасений стать жертвой преследований по расовому, этническому, религиозному признаку, либо по политическим убеждениям. Делами беженцев занимается Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь. Активную роль в управлении вынужденной миграцией принимают также Государственный пограничный комитет и Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь. Определенную помощь в обустройстве беженцев и их консультировании, в создании системы защиты беженцев оказывает такая международная организация как Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВДБ).

Белорусские власти видят основную проблему, связанную с беженцами, в разделении потоков вынужденных мигрантов на границе Беларуси. Как заявил начальник отдела управления международного сотрудничества Госпогранкомитета Александр Свицерский, задача пограничников состоит в «разделении смешанных миграционных потоков на границе на лиц, ищущих убежища, нелегальных мигрантов и жертв торговли людьми», что позволяет, по его мнению, «обеспечивать выполнение Беларусью взятых на себя международных обязательств в сфере управления миграционными потоками; обеспечивать для лиц, ищущих убежища, беспрепятственный доступ на территорию страны и к процедуре определения статуса беженца; обеспечивать соблюдение основных прав человека в отношении мигрантов и беженцев» (БелаПАН 2013а).

Республика Беларусь подписала основные международные документы (Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол ООН о статусе беженцев 1967г.), касающиеся беженцев и лиц, ищущих убежища, и постоянно совершенствует национальную законодательную базу (Федорако 2012, Касинский 2012), тем самым гарантируя этим категориям лиц, приехавшим в Беларусь, права и свободы, упомянутые в документах. Прежде всего, речь идет об иностранцах, являющихся беженцами или ищущих в Республике Беларусь убежища. Белорусское законодательство предоставляет возможность таким лицам обратиться с ходатайством к белорусским властям и, пройдя необходимые процедуры, получить искомый статус. В соответствии с законами Беларуси (ранее «Закон о беженцах», принятый в 1995, с более поздними поправками, а с 2009 – принятый в 2008 г. Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь»), иностранные граждане, которые получили статус беженца или убежища, обладают всеми основными правами и свободами на территории Беларуси. Созданы необходимые правовые механизмы решения вопросов обращения с ходатайством, получения статуса и обустройства в Беларуси тех, кто получил искомый статус.

В Республике Беларусь вынужденные мигранты и беженцы, как правило, не создают дополнительных проблем правоохранительным органам, к ним с пониманием относится население. Ввиду малочисленности беженцев (см. Таблицу 1) и их общей законопослушности, эти иностранные граждане не являются «вызовом» или «угрозой» социальному сплочению белорусского общества. Взаимодействие белорусского социума с беженцами довольно

спокойное и незначительное, а отношение населения к беженцам, судя по результатам исследования, в целом нейтральное (Селиванов 2009: 41). Согласно закону, эти лица могут получить в Беларуси рабочие места, имеют неограниченные возможности перемещения по территории Беларуси, не подвергаются расовым и этническим притеснениям.

Вместе с тем, белорусские власти тщательно контролируют соблюдение беженцами и другими иностранцами законов Республики Беларусь. В частности, этим целям служат автоматизированная система "Беженцы" и система идентификации "Дакто". Последняя позволяет идентифицировать личности иностранных граждан, задержанных за нарушение пограничного законодательства, в том числе лиц, ходатайствующих о получении статуса беженца (БелаПАН 2013б).

Статистика беженцев и лиц, нуждающихся в предоставлении убежища, в Беларуси

По данным Министерства внутренних дел Республики Беларусь (Министерство внутренних дел 2013), всего за 2004-2012 количество иностранцев, которые обратились с ходатайствами о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь, составило 1,030 чел. (см. Таблица 1). Из них в 2012 г. принято 106 ходатайств о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты, еще 32 находились к началу 2012 г. в стадии рассмотрения. К концу 2012 г. 59 чел. получили искомый статус, 46 было отказано, и в 15 случаях рассмотрение было прекращено. Большинство лиц, обратившихся с подобными ходатайствами, были гражданами Афганистана (69 чел.), затем идут граждане Сирии (14) и Грузии (11). Остальные страны представлены единицами.

Если рассматривать весь указанный период (2004-2012), то из 1,030 чел. было 513 граждан Афганистана, грузин 155, украинцев 40, россиян 31, граждан Пакистана и Ирана по 28 чел., Ирака и Азербайджана по 26 чел., Сирии - 21 чел. (Министерство внутренних дел 2013). Очевидно, что преобладают граждане из стран, где шли военные действия либо имели место национально-этнические конфликты. Из стран бывшего СССР всего поступило 317 ходатайств. Общее прошлое делает их адаптацию и социализацию в Беларуси достаточно легкой, тем более что большинство владеют русским языком, т.е. могут осуществлять общение, самостоятельно найти работу, решать бытовые вопросы. Что касается граждан Афганистана, то, как правило, они также владеют русским языком, поскольку в советское время получали образование на территории СССР (обычно в Беларуси). Поэтому их обращения с подобными ходатайствами логичны. Их интеграция также происходит без серьезных проблем: многие имеют друзей в Беларуси и хорошо знакомы с ее культурой.

Интеграция беженцев в белорусское общество

В тех случаях, когда добровольная репатриация беженцев из Беларуси не представляется возможной, встает задача их интеграции в принимающее общество. Главные проблемы в решении этой задачи: обеспечение беженцев жильем, работой, соблюдение их прав и свобод, а также предоставление возможностей хранить и развивать свою культуру, традиции и обычаи при проживании в Беларуси. Несмотря на то, что число беженцев невелико, важной задачей является обеспечение на практике гарантированных законом условий, при которых беженцы не будут подвергаться дискриминации со стороны белорусского населения, будут чувствовать себя комфортно в стране и, в конечном счете, смогут полностью адаптироваться и интегрироваться в белорусское общество, несмотря на культурные различия с этническими белорусами, составляющими абсолютное большинство населения (более 80%).

В решении задач интеграции задействованы прежде всего белорусские власти и организации самих беженцев. Активную роль в этом играют и международные организации, выделяющие

финансы на эти задачи. Так, в 2005-2011 гг. были разработаны и реализованы четыре проекта с общим бюджетом, превышающим 5 млн. долл. В 2012 г. началась реализация второго этапа проекта «Интеграция беженцев в Беларуси, Молдове и Украине (фаза I)». Министерство внутренних дел Беларуси также поддержало проект УВКБ ООН «Инициатива качества системы убежища в Восточной Европе и на Южном Кавказе» на 2013—2014 годы (БелаПАН 2013а).

До настоящего времени случаев нарушения прав и дискриминации беженцев в Беларуси или враждебного к ним отношения со стороны населения практически не отмечалось. По данным одного из исследований беженцев, они сами не жалуются властям на такую проблему (Селиванов 2009: 40). Важная причина бесконфликтной адаптации беженцев состоит в том, что многие из них знают русский язык. Покажем это на примере двух самых больших групп беженцев – афганцев и грузин. Беженцы-афганцы, как правило, учились в Советском Союзе, многие имеют белорусских жен и друзей, знают белорусские обычаи. Что касается беженцев-грузин, их советское прошлое, подкрепленное знанием русского языка, делает интеграцию данной группы достаточно легкой (при условии их собственного желания адаптироваться в Беларуси).

Та часть беженцев, которая не желает адаптироваться, старается общаться внутри своих общин и землячеств беженцев, которые были созданы многими этническими группами. Например, среди афганских беженцев действуют Международная благотворительная общественная организация «Афганская община» и международное объединение «Афганская община, землячество и беженцы», Фонд поддержки вынужденных мигрантов и беженцев «Интеграция-А». Активно действуют грузинские общественные организации: Гродненское общественное объединение грузин, Грузинское культурно-просветительное общество «Мамули». Подобные организации не только спланивают беженцев между собой, поддерживают национальную культуру, но и помогают интеграции в принимающее общество, а также поддерживают своих членов финансово и морально.

Поскольку в Беларуси нет лагерей беженцев, а только пункты временного поселения, где беженцы обычно не живут длительное время, они размещаются либо в тех местах, которые им рекомендует белорусская администрация (в этом случае им оказывается материальная помощь для переезда), либо где уже проживают их соотечественники. Большинство беженцев проживают в Минске (Селиванов 2009: 44) и других больших городах (Гомель, Гродно, Витебск). Беженцы могут не проживать в рекомендованных местах, так как не существует препятствий в выборе ими места проживания. В последнем случае основная материальная помощь оказывается землячествами. Если у беженцев нет денег, они могут продолжать жить в пунктах временного поселения (в Витебске и Гомеле), где жилье оплачивается белорусским государством. При желании, по истечении семи лет и соблюдении общих условий (знание государственного языка, наличие источника существования, уважение законов страны и т.п.), беженцы могут подать заявление на получение белорусского гражданства. Такие случаи имели место, особенно если беженец имел родственников-белорусов.

Дети беженцев пользуются правом бесплатного посещения детских дошкольных и школьных учреждений. В Минске и Гомеле в двух школах действуют специальные программы для детей беженцев, направленные на облегчение их обучения и другую помощь. Программы финансово поддерживаются Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Что касается обучения в вузе, беженцы не имеют никаких льгот и должны подавать документы на общих основаниях, что затрудняет поступление в белорусский вуз (прежде всего, из-за преподавания на государственном языке страны).

Медицинская помощь оказывается беженцам на тех же основаниях, что и другим иностранным гражданам, проживающим в Беларуси. По месту регистрации или временного проживания беженцы имеют право на бесплатную медицинскую помощь в амбулаторно-поликлинических учреждениях. Белорусское Общество Красного Креста также оказывает беженцам определенную помощь в медицинских вопросах.

При устройстве на работу беженцам может быть оказана помощь в ее поиске государственной службой занятости. Это означает, что зарегистрированные там беженцы могут получать пособие по безработице, могут быть направлены на оплачиваемые общественные работы, проходить профессиональное обучение и переобучение. Однако многие беженцы предпочитают заниматься собственной предпринимательской деятельностью. Если в этом случае они не проживают по месту своей регистрации, они утрачивают право на государственную помощь в трудоустройстве. Некоторые беженцы использовали гранты Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев: с помощью этих грантов они открыли свой бизнес. Например, в Гомеле таким образом был создан бильярдный клуб «Золотой Шар», где были трудоустроены 24 чел., из них 14 беженцы. Клуб стал центром развития культуры и спорта среди многих вынужденных мигрантов, проводил национальные культурные праздники, соревнования. Другой пример – Гродненская общественная организация грузин, которая смогла трудоустроить в цехе по производству лаваша 9 грузинских беженцев (Селиванов 2009: 46).

В целом, самые успешные случаи интеграции связаны с теми беженцами, кто учился в белорусских вузах в советское время, приобрел достаточно прочные связи среди населения, нашел работу. В то же время, судя по исследованиям (Селиванов 2009), многие беженцы рассматривают Беларусь лишь как временное пристанище и не намерены здесь интегрироваться. Так, в интервью с гражданином Ирана, вынужденным мигрантом, взятом мною в октябре 2012 г., молодым человеком, проживавшим в Минске, было высказано твердое намерение уехать в Евросоюз.

Заключение

В настоящее время в Беларуси отмечается рост числа обращений с ходатайствами о предоставлении статуса беженца. Так, за период 1997-2012г, количество иностранцев, получивших статус беженца в РБ, составило 854 чел. , тогда как только за 2004-2012гг. число ходатайств составило 1,030. Эти цифры свидетельствуют, что Беларусь в настоящее время выполняет принятые международные обязательства в данной области.

Литература

- БелаПАН (2013а) *В Беларуси может появиться транзитный центр для лиц, ищущих убежище* http://naviny.by/rubrics/society/2013/03/14/ic_news_116_412736/, дата доступа 20.07.2013.
- БелаПАН (2013б) *Разделение миграционных потоков Госпогранкомитет рассматривает как основную задачу*, http://naviny.by/rubrics/society/2013/06/18/ic_news_116_419283/, дата доступа 18.07.2013
- Закон Республики Беларусь «О беженцах» от 22 февраля 1995 года, *Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь*, 1995 г., № 19, ст. 229.
- Закон Республики Беларусь «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь». от 23 июня 2008 г. № 354-З, <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800354&p2={NRPA}>, дата доступа 22 07 2013
- Касинский С. (2012) «Развитие национальной системы убежища в Республике Беларусь», *Журнал международного права и международных отношений*, № 1, http://evolutio.info/index2.php?option=com_content&task=view&id=1937&pop=1&page=0&Itemid=232, дата доступа 18.07.2013
- Министерство внутренних дел Республики Беларусь (2013), Официальная статистика, <http://mvd.gov.by/main.aspx?guid=9941>, дата доступа 20.06.2013.
- Селиванов, А., Шадурский, В. (2009), *Актуальные вопросы миграции и убежища*. Минск: Зималетто, 48 с.
- Федорако А. (2012) «Особенности правового регулирования временного и постоянного проживания иностранцев в Республике Беларусь и в Российской Федерации», *Журнал международного права и международных отношений*, № 2, http://www.evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=1944&Itemid=232, дата доступа 22.07.2013

Таблица 1 - Сведения о численности иностранцев, которые обратились с ходатайствами о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты в Республике Беларусь в 2004-2012 годах (выборочно – только страны от 5 и более чел.)

Наименование государства	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Всего за 2004-2012
Азербайджан	8	2	1	1	4	3	3	3	1	26
Армения	6		4		1				1	12
Афганистан	72	64	44	34	33	83	91	34	58	513
Бангладеш			4		2					6
Грузия	32	23	7	7	14	21	22	18	11	155
Египет						1		1	4	6
Ирак	5	2	9	2	5	1		2		26
Иран		1	1	1	9	9	2	4	1	28
Казахстан				2		1	1	1		5
ДР Конго					1	4		2		7
Кыргызстан		4	1			1	2			8
Молдова	2		1		1	1		1		6
Пакистан	1				4	7	6	8	2	28
Палестина	3	1			1					5
Польша	1		3		2		5		1	12
Россия					1	8	14	5	3	31
Сирия	5			1		1			14	21
Судан		5	1		1	1	2			10
Таджикистан	7	4		1		1			1	14
Узбекистан	4			1		2	2			9
Украина	1	5	6	1	10	9	3	2	3	40
Эфиопия	1	8							1	10
.....									
Всего	156	125	95	55	93	160	155	85	106	1030

© 2010 - 2013 Управление информации и общественных связей МВД Республики Беларусь