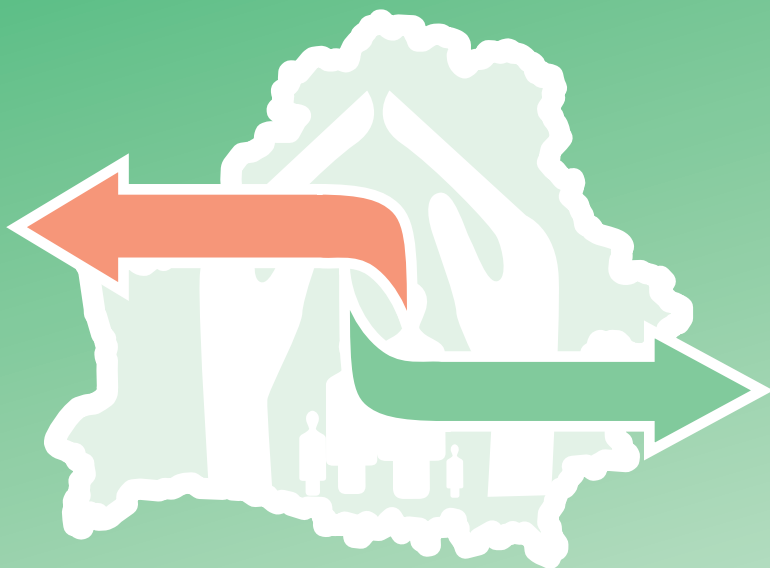


# МОНИТОРИНГ ГРАНИЦЫ И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА**



Настоящая публикация подготовлена Международным общественным объединением по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие» в рамках совместного проекта ЕС – УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь»

**Международное общественное объединение по научно-исследовательским и информационно-образовательным программам «Развитие»**

220072, Минск, ул. Академическая, 25, комн. 406, тел./факс (017) 284 00 13,  
e-mail: [evolutio@evolutio.info](mailto:evolutio@evolutio.info), Internet: <http://www.evolutio.info>



Данный проект финансируется по линии Европейского союза



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев является партнером, реализующим данный проект



Государственный пограничный комитет Республики Беларусь является национальным координатором проекта



Международная организация по миграции является партнером проекта

Мнения, выраженные в настоящей публикации, могут не совпадать с мнением Европейской комиссии

• АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА •

# **МОНИТОРИНГ ГРАНИЦЫ И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ**

Практическое пособие

Минск  
«Зималетто»  
2009

УДК [325.1+342.7](476)  
ББК 67.400.7(4Бел)  
М77

*Серия основана в 2008 г.*

Авторы:

советник по правовым вопросам Представительства УВКБ ООН  
в Республике Беларусь **И. В. Салеев**;

кандидат исторических наук, преподаватель кафедры  
международных отношений факультета международных отношений  
Белорусского государственного университета,  
исполнительный директор Международного общественного объединения  
по научно-исследовательским и информационно-образовательным  
программам «Развитие» **А. В. Селиванов**;

помощник по программной деятельности Представительства УВКБ ООН  
в Республике Беларусь **Т. А. Солодков**;

начальник управления международного сотрудничества  
Государственного пограничного комитета Республики Беларусь **Ю. О. Фёдоров**.

**Мониторинг** границы и защита беженцев : практ. пособие /  
М77 И. В. Салеев [и др.]. — Минск : Зималетто, 2009. — 48 с. —  
(Актуальные вопросы миграции и убежища).  
ISBN 978-985-6933-06-9.

В практическом пособии рассматриваются вопросы мониторинга границы и защиты беженцев. Даются определение понятия «мониторинг границ» и оценка ситуации в сфере мониторинга Государственной границы Республики Беларусь, приводится краткое описание принципов пограничных процедур в отношении наиболее уязвимых категорий лиц, ищущих убежища, беженцев и других категорий мигрантов, а также опыта Европейского союза в вопросах мониторинга границы (на примере Словении).

Пособие адресовано сотрудникам органов пограничной службы и внутренних дел, общественных организаций, студентам, аспирантам и слушателям юридических факультетов вузов, специалистам, работающим с беженцами, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

УДК [325.1+342.7](476)  
ББК 67.400.7(4Бел)

*МОО «Развитие» выражает благодарность  
ОО «Белорусское движение медицинских работников»  
за помощь при подготовке книги*

ISBN 978-985-6933-06-9

© УВКБ ООН, 2009  
© Оформление. ООО «Зималетто», 2009

*Уважаемый читатель!*

*В последнее время серьезной тенденцией в мире становится увеличение смешанных миграционных потоков. При этом значительная их часть проходит транзитом через территорию Республики Беларусь в направлении новых границ ЕС. Это оказывает заметное влияние на Беларусь, создавая тем самым дополнительные проблемы для существующей системы предоставления убежища. Беларусь имеет общие границы с Литвой, Латвией и Польшей, которые не так давно стали членами Европейского союза, а также открытую границу с Россией. Все это увеличивает приток в Беларусь нелегальных мигрантов, часть из которых может иметь основания для обеспечения международной защиты. Поэтому перед государством возникает вопрос создания современной системы управления миграцией, которая, с одной стороны, позволит предупреждать и решать проблему нелегальной миграции, а с другой — обеспечит помощь лицам, нуждающимся в международной защите.*

*Важно, что белорусское государство активно занимается решением тех задач, которые ставят перед ним мировые миграционные процессы. Но не менее важна и помощь международных организаций, таких как Организация Объединенных Наций и Европейский союз. Так, в 2007—2008 гг. был успешно реализован первый этап проекта ЕС — УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь», основная цель которого — развитие эффективной и комплексной системы разделения миграционных потоков, повышение уровня работы с лицами, ищущими убежища, на Государственной границе Республики Беларусь.*

*При этом важно обратить внимание на то, что одним из компонентов проекта является создание механизма мониторинга с участием Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции и общественных организаций на стратегических направлениях границы. В рамках настоя-*

*щего проекта уже подписан и реализуется Меморандум о взаимопонимании между основными партнерами по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь и доступа к процедуре убежища в Республике Беларусь, а также проведено семь мониторинговых визитов в территориальные органы пограничной службы.*

*Настоящая публикация по вопросу мониторинга границы и защите беженцев является хорошим результатом практического взаимодействия белорусских государственных и общественных структур, академического сообщества и международных организаций. В книге даются определение понятия «мониторинг границ» и оценка ситуации в сфере мониторинга Государственной границы Республики Беларусь, приводится краткое описание принципов пограничных процедур в отношении наиболее уязвимых категорий лиц, ищущих убежища, беженцев и других категорий мигрантов.*

*Кроме этого, настоящее издание содержит описание опыта Европейского союза в вопросах мониторинга границы (на примере Словении).*

*Хочется выразить уверенность, что настоящая книга станет полезным инструментом для всех, кто занимается вопросами помощи беженцам и лицам, ищущим убежища, в контексте работы со смешанными миграционными потоками.*

**Юрий Фёдоров,**  
*начальник управления  
международного сотрудничества  
Государственного пограничного комитета  
Республики Беларусь —  
Национальный координатор проекта,  
полковник*

## ЧТО ТАКОЕ МОНИТОРИНГ?

**Мониторинг** (от англ. *monitor* — контролировать, проверять) — специально организованное, систематическое наблюдение за состоянием объектов, явлений, процессов с целью их оценки, контроля.

**Мониторинг** — форма организации проведения исследований, обеспечивающая постоянное получение информации о состоянии определенного процесса или ситуации.

**Мониторинг** понимается как систематический сбор и обработка информации, которая может быть использована для улучшения процесса принятия решений; косвенно для информирования общественности или прямо как инструмент обратной связи в целях осуществления проектов, оценки программ или выработки политики. Он выполняет одну или более из трех организационных функций:

1) выявляет состояние критических или находящихся в состоянии изменения явлений окружающей среды, в отношении которых будет выработан курс действий на будущее;

2) может помочь нам установить отношения со своим окружением, обеспечивая обратную связь, касающуюся предыдущих успешных результатов и неудач определенной политики или программ;

3) может быть полезен для установления соответствия правилам и обязательствам.

В международных отношениях под **мониторингом** понимают деятельность международных организаций по контролю за исполнением государствами своих обязательств по международным договорам. Мониторинговые механизмы могут быть различного характера: к ним относятся, например, проведение мониторинга границ, мониторинг прав человека, международное наблюдение за выборами и т. д.

В большинстве русскоязычных словарей по различным отраслям науки и конкретным сферам деятельности мониторинг определяется как система наблюдения и контроля. Более того, термин «мониторинг» аналогичен понятиям «изучение», «исследование».

Таким образом, мониторинг можно рассматривать как процесс, состоящий из следующих компонентов:

1) регулярное изучение ситуации, включающее в себя сбор и анализ информации;

2) подготовка рекомендаций по улучшению ситуации в рассматриваемой области.

# МОНИТОРИНГ ГРАНИЦЫ И ЗАЩИТА ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА

## Что такое мониторинг границы?

Когда мы говорим о мониторинге границы в контексте процедуры предоставления убежища (далее — мониторинг границы), то, в первую очередь, рассматриваем вопрос защиты лиц, ищущих убежища, на самой первой, начальной стадии процедуры его предоставления. В данной ситуации лица, ищущие убежища, являются наиболее незащищенными.

В процессе мониторинга границы принимают участие, как правило, неправительственные (общественные) организации. Однако мониторинг может проводиться и международными организациями (например, УВКБ ООН, МОМ и др.) или официальными национальными институтами (Омбудсмен).

Мониторинг, проводимый неправительственными организациями при пограничных процедурах и процедурах предоставления убежища, не может заменить официальные государственные мониторинговые структуры, но может эффективно дополнять их.

## Для чего нужен мониторинг границы?

Мониторинг границы необходим для обеспечения эффективного исполнения международных стандартов и защиты прав лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми, базовых прав человека для всех категорий мигрантов, в том числе условия содержания под стражей, а также для того, чтобы сделать процедуру более прозрачной, тем самым, снижая возможность нарушения прав упомянутых категорий людей.

Мониторинг является неотъемлемой частью защиты прав лиц, ищущих убежища. Основной **целью** проведения мониторинга границ является обеспечение беспрепятственного доступа лиц, ищущих убежища, к территории, а также процедуре получения убежища путем предоставления надлежащих гарантий лицам, нуждающимся в международной защите, предупреждения действий, которые в результате могут привести к их высылке из страны. Соответственно, конструктивное сотрудничество всех участников мониторинга должно вести к повышению прозрачности и качества пограничных процедур в целом.

В качестве **цели** мониторинга границы можно также рассматривать **создание и совершенствование пограничных процедур** в процессе предоставления убежища, которые бы гарантировали уваже-



ние прав человека, их эффективную защиту и профессиональное выполнение процедуры предоставления убежища путем обеспечения внешнего мониторинга.

## **Роль неправительственных организаций**

Неправительственные (общественные) организации могут играть важную роль при проведении мониторинга и влиянии на развитие законодательства в области предоставления убежища. Их независимое положение позволяет информировать органы государства о проблемах в области определения статуса беженцев и лиц, ищущих убежища, на основании полученных данных и предоставлять соответствующие рекомендации. Одним из условий для этого может стать информация, полученная в результате качественного мониторинга, которая будет служить основой обеспечения надлежащей помощи лицам, ищущим убежища.

С учетом имеющихся у неправительственной организации ресурсов (знания, инструменты, связи и т. д.) она может предоставлять следующие виды помощи:

- предоставление основной информации лицам, ищущим убежища, об их правах;
- консультирование по вопросу процедуры предоставления убежища;
- поиск и предоставление переводчиков;
- предоставление психологической и социальной помощи;
- оказание помощи с привлечением экспертов, которые будут вести и контролировать индивидуальные дела;
- связь с другими представителями уязвимых групп;
- консультирование и забота об уязвимых группах или лицах с особыми потребностями;
- направление лиц, ищущих убежища, в надлежащие организации и органы власти.

Развитие связей является важной составляющей стратегии и эффективности проводимого мониторинга. Данное направление в основном предусматривает взаимное сотрудничество и установление рабочих отношений с государственными учреждениями, другими неправительственными и международными организациями, опосредованно или прямо вовлеченными в различные процедуры, связанные с определением статуса.

## **ОБЗОР СИТУАЦИИ, СВЯЗАННОЙ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ УБЕЖИЩА, В КОНТЕКСТЕ СМЕШАННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ**

Доступ к процедурам предоставления убежища зависит от доступа к территории государства. По мере того, как усиливается контроль за границами страны, все более трудно становится для лица, ищущего убежища, найти защиту. Пограничный и миграционный контроль должен предусматривать такие процедуры, в соответствии с которыми лицо, ищущее убежища, имело бы реальную возможность обратиться с ходатайством о статусе беженца, а данное ходатайство было бы всесторонне и объективно рассмотрено.

Страны Восточной Европы сталкиваются со значительными потоками нелегальной миграции, часто организованной преступными группировками в рамках незаконной перевозки людей. Ранее эти государства воспринимались только как страны транзита, однако некоторые из них все чаще рассматриваются в качестве стран назначения мигрантов. Все же ситуация в странах данного региона значительно различается, особенно в отношении государств, находящихся по обе стороны границы Европейского союза. УВКБ ООН выражает обеспокоенность, что зачастую первой реакцией государств в ответ на проблемы нерегулярной миграции является усиление ограничительных мер в отношении лиц, прибывающих без законных оснований, а убежище рассматривается через призму безопасности, что приводит к ограничению доступа определенных категорий лиц к существующей системе убежища и многочисленным случаям насильственного возвращения или выдворения.

Одной из основных причин ужесточения систем убежища во многих странах является глубокая обеспокоенность органов государственного управления и общества в целом, связанная с увеличением неконтролируемой нелегальной миграции.

Значительная часть миграционных потоков являются смешанными. Большинство из прибывающих мигрантов не являются беженцами и даже не пытаются обратиться с ходатайством. Беженцы и лица, ищущие убежища, представляют собой лишь небольшой процент участников смешанных миграционных потоков. В основном, такие перемещения людей осуществляются без документов и при «содействии» организаторов незаконной миграции, «перевозчиков людей». Государства воспринимают подобные перемещения как угрозу государственной безопасности, и во многих случаях имеют для этого все основания. Однако миграционные барьеры, возведенные на границах государств, действуют одинаково как на экономических мигрантов, так и на лиц, нуждающихся в защите.

После прибытия лица, ищущие убежища, во многих странах все чаще встречают равнодушный прием. Учащается применение таких мер, как задержание лиц, ищущих убежища, уменьшение социальных пособий и прав на воссоединение семьи. Кроме того, лица, ищущие убежища, и беженцы все чаще сталкиваются с проявлениями ксенофобии, нетерпимости, дискриминации, направленной против всех иностранцев без разбора, будь они лица, ищущие убежища, беженцы, нелегальные мигранты, международные преступники или даже террористы. Использование беженцами нелегальных каналов миграции только ухудшает ситуацию. Однако часто не принимается во внимание тот факт, что такие «нелегальные мигранты» являются не только «заказчиками», но и жертвами этого выгодного бизнеса. Перевозка людей очень часто оборачивается серьезными нарушениями прав человека со стороны перевозчиков, во многих случаях с летальным исходом. Людей перевозят в ужасающих условиях, они часто становятся жертвами эксплуатации и насилия.

Усилия УВКБ ООН направлены на признание того факта, что **БЕЖЕНЦЫ не подпадают под общепринятое понимание термина «мигрант»**. Существует необходимость и юридическая обязанность воспринимать их как специальную категорию граждан, обладающих определенными правами, включая право на невысылку. УВКБ ООН признает необходимость усиления мер безопасности, учитывая рост транснациональной преступности и терроризма. Управление понимает и признает усилия государства по повышению защиты своего населения и в то же время выступает за понимание проблем и потребностей некоторых категорий людей, перемещающихся в составе смешанных миграционных потоков. Беженцы и лица, опасющиеся пыток, являются жертвами нарушений прав человека, и они не могут воспользоваться защитой государства своей гражданской принадлежности. Бегство и поиск убежища являются единственным выходом для них, и государство, подписавшее Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев, должно принять все меры для того, чтобы они нашли защиту на территории этой страны. Те люди, которые злоупотребляют системой убежища, конечно, не могут претендовать на защиту. Однако все лица, ищущие убежища, должны иметь возможность представить свои ходатайства на рассмотрение компетентных государственных органов, включая и возможность обжалования негативных решений. После окончания государственной процедуры определения статуса беженца, в случае отказа в статусе, такие лица приобретают статус обычных иностранцев, находящихся на территории государства, и к ним могут быть применены все административные меры, включая депортацию в страну их происхождения (если у них нет каких-либо иных оснований для пребывания в стране).

УВКБ ООН разработало План действий из 10 пунктов по защите беженцев и смешанной миграции, который был опубликован в июне 2006 г. План представляет собой комплексный подход к проблеме смешанных миграционных потоков, поскольку признает, что вопросы защиты беженцев могут быть решены лишь в контексте всеобъемлющей миграционной стратегии. План не является предложением, разработанным только для внутренних потребностей УВКБ ООН. Он признает необходимость совместного подхода к проблеме, основанного на сотрудничестве между партнерами с целью эффективного использования возможностей и ресурсов каждого из них. План также рекомендует применять региональный подход, признавая, что проблема миграции является трансграничной, и не может быть эффективно разрешена только одним государством.

План действий представляет собой систему мер, которые могут предпринять государства для обеспечения в условиях смешанных миграционных потоков идентификации лиц, нуждающихся в международной защите, и оказания им помощи. План описывает следующие направления работы: 1) сотрудничество между основными партнерами (государственные органы, УВКБ ООН, МОМ, Евросоюз, неправительственные организации); 2) сбор и анализ информации; 3) въезд в государство с учетом необходимости защиты беженцев 4) вопросы размещения беженцев после приема; 5) механизмы по разделению потока мигрантов; 6) различные процессы и процедуры; 7) решения проблем беженцев; 8) проблема вторичных перемещений; 9) возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите; 10) информационная стратегия.

В качестве одного из направлений выполнения Плана из 10 пунктов, можно отметить эффективную реализацию в регионе Восточной Европы процесса приграничного сотрудничества (Сёдерчёпингский процесс), в рамках которого, по оценке Министерства внутренних дел Республики Беларусь, создан действенный механизм международного сотрудничества по вопросам миграции, предоставления убежища, управления границами и обменом опытом и информацией в этой сфере. Благодаря такому участию, Республика Беларусь достигла значительного прогресса в области убежища, миграции и управления границами. (Секретариат процесса находится в Киеве, странами-участниками являются Беларусь, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Румыния, Словакия, Украина и Эстония.)

Беларусь присоединилась к Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и Протоколу 1967 г., касающемуся статуса беженца, в мае 2001 г. Беларусь является также членом Конвенции ООН 1984 г. против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

Закон Республики Беларусь «О беженцах» был принят 22 февраля 1995 г. и вступил в силу в июле того же года. Закон установил процедуру определения статуса беженца и обеспечил основные права беженцев и лиц, ищущих убежища, в том числе: право на защиту от насильственного возвращения в страну своей гражданской принадлежности (отказ от принудительной репатриации), право на конфиденциальность, освобождение от ответственности за незаконное пересечение границы.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев активно содействовало Беларуси в разработке и совершенствовании национального законодательства в сфере вынужденной миграции. Благодаря этому плодотворному сотрудничеству многие предложения УВКБ ООН были учтены. Закон о беженцах был принят в новой редакции в 1999 г. и затем в 2003 г. после присоединения Беларуси к Конвенции. 23 июня 2008 г. в Беларуси был принят Закон «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной или временной защиты в Республике Беларусь» (заменит Закон «О беженцах»), который был официально опубликован 2 июля 2008 г. и вступает в силу 3 июля 2009 г.

Новый закон вводит понятие дополнительной защиты для лиц, у которых отсутствуют основания для признания беженцем, но которым грозит смертная казнь, пытки либо другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания на родине либо жизнь которых находится под угрозой в связи с насилием, вызванным вооруженным конфликтом международного или немеждународного характера. Закон устраняет некоторые несоответствия с Конвенцией 1951 г., которые имели место в предыдущем Законе, и вводит много других позитивных изменений. Достигнут значительный прогресс, обеспечивающий дорогу для дальнейшего совершенствования и новых достижений в сфере обеспечения прав беженцев в будущем.

Однако любое самое прогрессивное законодательство должно подкрепляться соответствующей практикой его исполнения. Для содействия Республике Беларусь в создании и поддержании такой практики УВКБ ООН совместно с государственными органами (и прежде всего с Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь) и неправительственными организациями реализует проект по мониторингу границ ЕС — УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь». Выполнение данного проекта эффективно способствует разделению миграционных потоков на Государственной границе Республики Беларусь на жертв торговли людьми, лиц, ищущих убежища, и нелегальных мигрантов.

## **БЕЛОРУССКИЙ ОПЫТ В СФЕРЕ МОНИТОРИНГА ГРАНИЦЫ**

### **Оценка ситуации в сфере мониторинга границы в Республике Беларусь. Роль Государственного пограничного комитета Республики Беларусь**

В программе по мониторингу границы, реализуемой в Беларуси, задействованы следующие организации (в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь и доступа к процедуре убежища на территории Республики Беларусь, подписанным в мае 2008 г.):

- Государственный пограничный комитет Республики Беларусь (Госпогранкомитет);
- Представительство Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в Беларуси (УВКБ ООН);
- Представительство Международной организации по миграции в Беларуси (МОМ);
- ОО «Белорусское движение медицинских работников» (ОО «БДМР»);
- РОО «Белорусское общество Красного Креста» (БОКК).

В мониторинге границы принимает участие также Министерство внутренних дел Республики Беларусь (в частности, Департамент по гражданству и миграции МВД (ДГМ)), хотя этот государственный орган не является участником Меморандума о взаимопонимании.

В 2008 г. Службой по консультированию беженцев был осуществлен 41 визит на границу по фактам задержания, в рамках которых 96 человек получили консультацию и 19 обратились с ходатайством о предоставлении статуса беженца.

По договоренности сторон сотрудники Службы по консультированию беженцев (СКБ) ОО «БДМР» ежедневно по телефону получают в Центральном аппарате Госпогранкомитета информацию о задержанных на границе мигрантах за истекшие сутки. Одновременно сотрудники СКБ на местах (Витебская, Брестская, Гродненская и Гомельская области) регулярно (не реже одного раза в неделю) связываются с представителями местных подразделений Госпогранкомитета с целью мониторинга ситуации и получения информации о задержанных на границе мигрантах. Данная деятельность обеспечивает своевременное получение такой информации, укрепляет сотрудничество партнеров проекта и доверие между сторонами процесса, а также позволяет оказывать разностороннюю помощь задержанным мигрантам (например, СКБ оказывает консультативную помощь, БОКК — социальную и гуманитарную, МОМ (при наличии оснований) — помощь в добровольном возвращении на родину).

Сведения, полученные в Минске от Госпогранкомитета о задержании мигрантов на границе, сообщаются сотруднику СКБ в соответствующей области, который связывается с местными подразделениями Госпогранкомитета и МВД (в зависимости от того, кто из них произвел задержание мигрантов). После этого организуется встреча с задержанным и его интервьюирование (при необходимости привлекается переводчик). О каждом задержании мигрантов также информируется БОКК, которое может оказать задержанному гуманитарную и социальную помощь.

Следует отметить, что СКБ имеет возможность предоставить как собственного переводчика с редких языков (бесплатно), так и оплатить услуги привлеченного переводчика (даже в том случае, если этот переводчик был предоставлен не СКБ) в случаях проведения интервью с лицами, ищущими убежища, либо в рамках разделения смешанных миграционных потоков.

В процессе интервью с задержанным мигрантом юристконсульт СКБ в первую очередь устанавливает наличие у задержанного оснований ходатайствовать о предоставлении статуса беженца в Беларуси. Во время интервью с задержанным юристконсульт СКБ выясняет причины, по которым мигрант покинул свою страну, а также наличие у мигранта каких-либо препятствий для возвращения в страну гражданской принадлежности или постоянного места жительства.

В любом случае, независимо от того, заявляет ли задержанный о преследованиях в своей стране, юристконсульт СКБ доводит до его сведения, что в Беларуси существует государственная процедура определения статуса беженца (далее — процедура ОСП). Мигранту сообщается также, что любой иностранный гражданин или лицо без гражданства может беспрепятственно ходатайствовать о статусе беженца; ему разъясняются основные аспекты процедуры ОСП.

Помимо этого задержанный на границе мигрант получает информацию о наличии в Беларуси Представительства УВКБ ООН; о деятельности УВКБ ООН, МОМ, СКБ и БОКК; о том, чем и в какой мере данные организации могут ему помочь.

До сведения мигранта доводится информация о том, что:

— в случае обращения о предоставлении статуса беженца в Беларуси он будет просить убежища именно в Беларуси, а не в каком-либо другом государстве;

— в случае обращения за статусом беженца ходатайство будет рассматриваться уполномоченными государственными органами, а УВКБ ООН и СКБ — организации, содействующие этому процессу.

Данная информация имеет очень большое значение, так как некоторые мигранты полагают, что из Беларуси они могут обратиться за предоставлением статуса беженца в какой-нибудь стране ЕС. Зафиксированы также случаи, когда люди считают, что в случае обращения за статусом беженца не в государственные органы, а в УВКБ ООН им будет тотчас же предоставлено убежище, а потом, в скором времени, они будут переселены в другую страну.

Кроме того, до сведения задержанного мигранта доводится то, что факт обращения за статусом беженца представляет собой его сугубо добровольное и индивидуальное решение: никто не может заставить его это делать или, наоборот, не делать.

В том случае, если задержанный на границе иностранный гражданин заявляет о своем желании получить статуса беженца в Беларуси, то юрисконсульт СКБ помогает ему составить ходатайство о предоставлении статуса беженца (на бланке установленного образца), после чего информирует о волеизъявлении иностранца подразделение Госпогранкомитета/МВД (которое осуществило задержание и/или которое содержит его под стражей). Подразделение Госпогранкомитета в 3-дневный срок, а подразделение МВД незамедлительно должно сообщить в соответствующее подразделение по гражданству и миграции об обращении мигранта за статусом беженца.

Подразделение по гражданству и миграции принимает ходатайство заявителя, и с этого момента дело поступает в производство ДГМ и подчиненных ему подразделений. Затем СКБ оказывает помощь в предоставлении переводчиков, а также в консультировании лиц, ищущих убежища, по вопросам государственной процедуры ОСП и по другим возникающим проблемам; БОКК оказывает социальную и гуманитарную помощь; УВКБ ООН осуществляет мониторинг как самой государственной процедуры ОСП, так и деятельности СКБ и БОКК.

Практически все задержанные на границе мигранты содержатся в изоляторах временного содержания (ИВС) Госпогранкомитета/МВД. В случае обращения о предоставлении статуса беженца он освобождается от административной ответственности за нарушение/попытку нарушения режима Государственной границы Республики Беларусь. Мигрант может быть освобожден из ИВС и далее проходит процедуру ОСП.

В случае отсутствия средств для самостоятельного нахождения жилья дело заявителя перераспределяется в ту область Беларуси, где есть пункт временного поселения для лиц, ищущих убежища. В настоящий момент такие пункты существуют в Витебске и Гомеле; есть также пункт временного размещения мигрантов в Бресте (на территории Брестской пограничной группы). Все три учреждения предоставляют бесплатное проживание лицам, ищущим убежища (на время рассмотрения их ходатайств о предоставлении статуса беженца). Существует также практика размещения людей в гостиницах, оплату за проживание в которых осуществляет подразделение по гражданству и миграции.

В том случае, если задержанный на границе мигрант не выказал опасений вернуться в страну свой гражданской принадлежности или постоянного места жительства, то юрисконсульт СКБ информирует его о программе МОМ по содействию в добровольном возвращении на родину.



При этом особый акцент делается на основополагающие принципы программы МОМ по субсидированному добровольному возвращению:

1) добровольность обращения за содействием МОМ в репатриации. Добровольность подтверждается заявлением гражданина, а также отсутствием решения государственных органов о депортации мигранта (штамп о депортации, решение о депортации, занесение мигранта в список лиц, которым запрещен въезд в Беларусь);

2) отсутствие опасения вернуться на родину (например, по причине опасений подвергнуться преследованиям).

Если очевидно, что все обязательные требования программы МОМ по добровольному возвращению объективно выполняются, то консулят СКБ помогает мигранту составить заявление о добровольном возвращении, адресованное Представительству МОМ в Беларуси. Заявление обычно пишет сам заявитель; потом делается его перевод. Желательно одновременно с заявлением получить копии документов, удостоверяющих личность заявителя (при их наличии). Это во многом облегчит процесс бронирования авиабилетов.

После того, как заявление написано и переведено, оно вместе с копиями документов мигранта перенаправляется в МОМ. Данная организация уже напрямую контактирует с соответствующими подразделениями Госпогранкомитета и/или МВД по решению вопросов окончательного возвращения задержанного мигранта на родину. На этой стадии СКБ в основном оказывает содействие в предоставлении переводчиков (как штатных, так и привлеченных).

На практике отмечаются случаи, когда мигрант освобождается из-под стражи и уже самостоятельно выезжает на родину или в третью страну (чаще всего Россию). Однако для такого развития событий необходимо соблюдение нескольких условий:

— задержанный не выказал никаких опасений по поводу возвращения в страну гражданской принадлежности или постоянного места жительства (только для случая, когда он покидает Беларусь и выезжает в страну своей гражданской принадлежности или постоянного места жительства);

— задержанный в первый раз нарушил/предпринял попытку нарушить режим Государственной границы Республики Беларусь;

— задержанный имеет действительные документы, удостоверяющие личность;

— задержанный имеет личные средства, достаточные для выезда в страну своей гражданской принадлежности или постоянного места жительства/в третью страну;

— задержанный отказался ходатайствовать о предоставлении статуса беженца в Беларуси, отказался воспользоваться программой МОМ по субсидированному добровольному возвращению и заявил, что желает самостоятельно вернуться к себе на родину/в страну предыдущего постоянного проживания (третью страну);

— задержанный имеет легальные основания для пребывания/проживания в третьей стране (условие только для случаев, когда мигрант покидает Беларусь и выезжает в третью страну).

В подобных ситуациях Госпогранкомитет/МВД привлекают мигранта к административной ответственности за нарушение/попытку нарушения Государственной границы Республики Беларусь, выносят решение о депортации с территории Республики Беларусь с исполнением этого решения в добровольном порядке, освобождают из ИВС, сопровождают на вокзал и обеспечивают посадку в транспортное средство.

Следует отметить, что в период с 1 января 2007 г. по 1 декабря 2008 г. в рамках совместного проекта ЕС — УВКБ ООН «Повышение эффективности разделения и работы с миграционными потоками на Государственной границе Республики Беларусь» — национальным координатором которого является Государственный пограничный комитет Республики Беларусь, проведено семь информационных мониторинговых визитов с участием представителей Госпогранкомитета, МВД, УВКБ ООН, МОМ, БОКК и БДМР. Данные визиты охватили все семь пограничных отрядов, непосредственно охраняющих Государственную границу. Целью визитов являлось подтверждение возможности доступа на территорию Республики Беларусь лиц, потенциально нуждающихся в международной защите, а также получения ими информации в отношении существующей государственной политики в сфере убежища. В ходе ознакомительных визитов члены делегаций также проводили тренировочные сессии, направленные на повышение знаний сотрудников Госпогранкомитета в сфере предоставления убежища и защиты (представитель каждой знакомил с информацией в соответствии со своей спецификой и сектором деятельности). Дополнительно внимание обращалось на необходимость сотрудничества органов государственной власти, международных и общественных организаций в сфере мониторинга границ.

В целом необходимо отметить, что данные визиты позволили:

— значительно повысить уровень осведомленности представителей органов пограничной службы на местах о международных стандартах по вопросам предоставления убежища; существующей государственной практике в этой сфере; добровольном возвращении на родину мигрантов, а также проинформировать их о возможностях общественных организаций по оказанию задержанным мигрантам консультативной, социальной и гуманитарной помощи;

— установить деловые контакты личного состава подразделений органов пограничной службы с сотрудниками общественных и международных организаций, непосредственно занимающими вопросами мониторинга границ.

Практика проведения информационных мониторинговых визитов продолжится в рамках реализации второго этапа проекта в 2009—2011 гг.

**Меморандум о взаимопонимании  
по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь  
и доступа к процедуре убежища  
на территории Республики Беларусь  
между**

**Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь,  
Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев,  
Международной организацией по миграции,  
РОО «Белорусское общество Красного Креста»  
и ОО «Белорусское движение медицинских работников»**

Государственный пограничный комитет Республики Беларусь (далее — Госпогранкомитет), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (далее — УВКБ ООН), Международная организация по миграции (далее — МОМ), Республиканское общественное объединение «Белорусское общество Красного Креста» и Общественное объединение «Белорусское движение медицинских работников», далее именуемые Стороны, в стремлении содействовать развитию открытого и демократического общества;

признавая право каждого человека искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем (всеобщая Декларация прав человека 1948 года, статья 14 (1));

ссылаясь на Конвенцию Организации Объединенных Наций о статусе беженцев, принятую 28 июля 1951 г. (далее — «Конвенция»), и на Протокол, касающийся статуса беженцев, принятый 31 января 1967 г., которые вступили в силу для Республики Беларусь 23 августа 2001 г., и в частности на статью 1, касающуюся определения понятия «беженец», статью 31, касающуюся беженцев, незаконно находящихся в стране, дающей им приют, и статью 33, касающуюся запрещения высылки беженцев или их принудительного возвращения (в страны, из которых они прибыли);

ссылаясь на статью 35 Конвенции, обязывающую Договаривающиеся Государства сотрудничать с Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев в выполнении его функций, предоставляя, в частности, в надлежащей форме требуемые сведения и статистические данные относительно положения беженцев, проведения в жизнь настоящей Конвенции и законов, распоряжений и декретов, которые могут относиться к беженцам;

признавая, что обеспечение доступа к территории и процедурам убежища является наиболее эффективным средством обеспечения защиты беженцев, лиц, ищущих убежища, и других категорий лиц, нуждающихся в международной защите в соответствии с заключениями Исполнительного комитета УВКБ ООН: заключение 22 (сессия XXXII), заключение 71 (сессия XLIV), Заключение 74 (сессия XLV), заключение 81 (сессия XLVII), заключение 82 (сессия XLVII), определяющими основные принципы защиты беженцев и других категорий лиц, нуждающихся в международной защите;

признавая, что возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, должно осуществляться с уважением их человеческого достоинства, прав человека, без применения силы, и в случае возвращения детей, с соблюдением принципа обеспечения наилучших интересов ребенка в соответствии с Конвенцией о правах ребенка 1989 г.;

принимая во внимание эффективное сотрудничество в духе доверия, которое было ранее установлено между договаривающимися сторонами; в интересах соблюдения прав лиц, ищущих убежища на территории Республики Беларусь, беженцев, иностранных граждан и лиц без гражданства; настоящим заключают этот Меморандум о взаимопонимании (далее — Меморандум).

Целью настоящего Меморандума является допуск сотрудников Сторон к мониторингу положения иностранных граждан и лиц без гражданства, задержанных подразделениями органов пограничной службы (далее — задержанных), а также обеспечить Сторонам все условия для предоставления задержанному информации о процедуре предоставления статуса беженца, их правовом положении на территории Республики Беларусь, обеспечения нуждающихся из числа задержанных экстренной помощью (продукты, одежда, медикаменты), медицинским консультированием, возможностью добровольного возвращения на родину и другой возможной помощью.

## **ГЛАВА 1. ПРЕДМЕТ МЕМОРАНДУМА**

**В рамках Меморандума могут осуществляться два типа посещений:**

1. Тип А — посещение (в целях мониторинга);
2. Тип Б — посещение (в целях обмена информацией и оказания медицинской и социально-бытовой помощи или содействия в добровольном возвращении).

## **ГЛАВА 2. ПРАВА СТОРОН**

**Стороны имеют право:**

1. Участвовать в посещениях, указанных в главе 1 Меморандума.
2. Получать от Государственного пограничного комитета статистическую информацию о лицах, ищущих убежища, а также об условиях их содержания в помещениях органов пограничной службы (место задержания, время задержания, с указанием информации о гражданстве, возрасте, поле и др.).
3. Незамедлительно получать от соответствующих подразделений органов Государственного пограничного комитета информацию о задержанных (место задержания, время задержания, с указанием информации о гражданстве, возрасте, поле и др.).
4. Проводить для сотрудников подразделений Государственного пограничного комитета на местах информационные лекции, тренинги, семинары по вопросам действующего законодательства, регулирующего правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища на территории Республики Беларусь.

**Государственный пограничный комитет имеет право:**

5. Получать от Сторон информацию о результатах посещений типов А и Б в сроки, установленные в Меморандуме.
6. Предоставлять свои комментарии по информации, предоставленной Сторонами, в соответствии со сроками, определенными в пункте 5 главы 3.

### **УВКБ ООН имеет право:**

7. Получать от Сторон отчеты о порядке и результатах посещений типов А и Б в сроки, установленные в Меморандуме.

## **ГЛАВА 3. ОБЯЗАННОСТИ СТОРОН**

### **В интересах соблюдения законности осуществления мониторинга Стороны обязуются:**

1. Организовывать и осуществлять посещения типа А и Б, согласно процедуре, описанной в главе 4.

2. Утверждать перечень представителей Сторон, принимающих участие в исполнении программы, уполномоченных выдавать направления в соответствии с приложением 2.

3. Обеспечивать конфиденциальность любой информации, полученной в ходе посещения, отчетов Сторон и содержания интервью с задержанными; личная информация может быть раскрыта только по предварительному письменному согласию соответствующего лица и Стороны, которая получила такую информацию, в соответствующих случаях.

4. В ходе проведения и по окончании мониторингового визита сотрудники Сторон обязуются защищать полученную конфиденциальную информацию и конфиденциальную информацию, образовавшуюся в процессе сотрудничества Сторон. Конфиденциальная информация может быть передана третьей стороне только с письменного согласия передавшей Стороны.

5. Не позднее 5-го числа месяца, следующего за отчетным, представлять руководителю Управления международного сотрудничества Госпогранкомитета отчет о посещениях. Копия отчета предоставляется в УВКБ ООН.

6. Принимать на себя расходы, связанные с исполнением программы мониторинга, а также нести ответственность за любой ущерб, причиненный в процессе осуществления мониторинга соответствующей Стороной, который не связан с действиями представителей органов Госпогранкомитета.

### **Государственный пограничный комитет обязуется:**

7. Инструктировать соответствующих должностных лиц органов пограничной службы о настоящем Меморандуме и его задачах.

8. Согласовывать письменные направления сотрудников Сторон.

9. Согласовывать письменные направления другим лицам, не включенным в перечень, которые желают принять участие в конкретном посещении.

10. Предоставлять по запросу Сторон Меморандума статистическую информацию о задержанных (место задержания, время задержания, с указанием информации о гражданстве, возрасте, поле и др.).

### **Соответствующее подразделение органов пограничной службы обязуется:**

11. Незамедлительно сообщать сотрудникам Сторон и (или) УВКБ ООН о задержанных подразделениями органов пограничной службы (место задержания, время задержания, с указанием информации о гражданстве, возрасте, поле и др.).

12. Допускать в помещения органов пограничной службы лиц, имеющих направления и уведомивших в письменном виде о времени проведения посещений типов А и Б. Сотрудники УВКБ ООН допускаются в помещения по предъявлении удостоверения личности и с уведомления Госпогранкомитета.

### **УВКБ ООН обязуется:**

13. Принимать участие в расходах по исполнению программы мониторинга в случаях, размерах и порядке, согласованных в отдельном соглашении между Сторонами.

## **ГЛАВА 4. ПРАВИЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МОНИТОРИНГА**

Мероприятия по мониторингу и сбору информации в помещениях пограничной службы должны осуществляться в соответствии с законодательством Республики Беларусь, Меморандумом и Процедурами по мониторингу границ (приложение 1). Процедуры по мониторингу границ являются неотъемлемой частью настоящего Соглашения.

Уполномоченные представители Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь (МВД) и представители региональных Управлений по гражданству и миграции обладают правом принимать участие в мониторинговых визитах наравне с представителями Сторон Меморандума.

### **Общие правила осуществления визитов типов А и Б**

1. В ходе визитов типов А и Б члены мониторинговой группы обязаны соблюдать правила посещения подразделений Госпогранкомитета и правила безопасности в местах задержания. Члены мониторинговой группы имеют право принимать от задержанных только те документы, которые требуются для обеспечения представительства, либо письма, адресованные соответствующим должностным лицам. Лица, ответственные за содержание под стражей, могут проверить содержание документов и писем, передаваемых задержанными членам мониторинговой группы.

2. В посещениях обоих типов — А и Б — имеют право участвовать адвокаты, переводчики, а также другие лица Сторон, имеющие направление, согласованное с Госпогранкомитетом. Переводчики, не имеющие направлений, могут войти в помещение органов пограничной службы по удостоверению личности в сопровождении группы посетителей, имеющих направления Госпогранкомитета, либо в сопровождении сотрудника УВКБ ООН.

3. В отчетах о посещениях, составляемых Сторонами, отражаются: дата, время посещения, количество опрошенных лиц, количество лиц, обратившихся за правовой и социальной помощью, количество лиц, заявивших, что для них существует опасность в случае возвращения в страну своего происхождения, количество лиц, изъявивших желание просить убежище в Республике Беларусь, общая оценка условий содержания задержанных лиц, факты нарушения сотрудниками органов пограничной службы законодательства Республики Беларусь или международных стандартов (при наличии таких фактов), рекомендации по улучшению ситуации (при наличии таких рекомендаций).

### **Правила проведения посещений типа А (мониторинг)**

4. Члены группы мониторинга имеют право посещать помещения органов пограничной службы по предъявлению направлений, согласованных с Госпогранкомитетом, и удостоверений личности, при этом они могут находиться в помещениях без ограничений с 6:00 до 22:00.

5. Мониторинг должен осуществляться группами не более шести человек. Право на проведение мониторинга группой, превышающей шесть человек, должно быть закреплено в конкретном разрешении, выданном Госпогранкомитетом.

6. Представители органов пограничной службы имеют право проверять на входе и выходе одежду и имущество членов группы мониторинга путем визуальной проверки и с помощью технических средств. Член группы мониторинга не имеет права проносить в помещение какие-либо предметы, которые могут представлять опасность для жизни человека. Использование аудио-, видеозаписывающего оборудования допускается с разрешения сотрудника органов пограничной службы, ответственного за помещения органов пограничной службы. Фото- или видеосъемка может осуществляться в определенных компетентным лицом местах.

7. Члены групп мониторинга могут посещать изоляторы, камеры или комнаты дежурного органа пограничной службы, инспекторов, медработников только при условии соблюдения требований безопасности. Дежурный может запретить доступ в определенные помещения в интересах защиты безопасности членов группы мониторинга либо по медицинским показаниям. В первом случае дежурный должен обеспечить возможность для членов группы мониторинга беседовать с соответствующими задержанными в другом помещении.

8. По прибытии членов группы мониторинга дежурный должен безотлагательно разрешить им доступ в помещение в соответствии с вышеизложенными правилами. Представитель органов пограничной службы должен проинструктировать членов группы о правилах безопасности.

9. Члены группы мониторинга должны четко обозначить цель своего посещения, а также разъяснить задержанному, что сотрудничество и ответы на вопросы должны быть добровольными.

10. Сотрудники Сторон, имеющие направления и осуществляющие посещение типа Б, могут присоединиться к группе мониторинга, осуществляющей посещение типа А, если это потребуется.

11. Члены группы мониторинга имеют право проводить анкетирование и собеседование с задержанными и на основании их письменного согласия фиксировать полученную информацию с помощью аудио-, видео- и иных средств, под наблюдением военнослужащих органов пограничной службы, но без иных ограничений. Представитель органов пограничной службы должен приложить копию бланка согласия на анкетирование в дело задержанного. Также член группы мониторинга имеет право предоставлять задержанным информацию об их правах и обязанностях, распространять информационные материалы Сторон, использовать аудио- и видеоборудование для составления материалов с предварительного согласия подразделения органов пограничной службы, консультировать задержанных об их праве просить убежища и о возможности добровольного возвращения на родину, в соответствующих случаях.

12. На основании письменного согласия задержанного член группы мониторинга имеет право получить доступ к делу задержанного, а также к другим документам, относящимся к его задержанию и медицинскому уходу, при условии, что в них не содержится конфиденциальная информация.

13. Стороны обязаны незамедлительно сообщить Управлению международного сотрудничества Госпогранкомитета о любой проблеме, которая кажется актуальной при выполнении мониторинговых мероприятий. В случае, если член группы мониторинга выявил факт нарушения законодательства Республики Беларусь или международных стандартов сотрудниками органов пограничной службы, он должен, с согласия Сторон, сообщить об этом в письменной форме в соответствующее подразделение органов пограничной службы. Стороны имеют право обратиться в Госпогранкомитет с любыми вопросами, возникающими в связи с посещением, а также с жалобами на действия сотрудников подразделений органов пограничной службы.

14. До окончания срока проведения мониторинга члены группы мониторинга имеют право делать публичные заявления о проведении мониторинга, не указывая на конкретные случаи.

### **Правила проведения посещений типа Б (предоставление информации)**

15. Посещения типа Б должны быть произведены в кратчайшие сроки после поступления информации о задержанном подразделениями органов пограничной службы.

16. В одном посещении могут принимать участие максимум четыре человека, не считая переводчиков. Госпогранкомитет может предоставить особое разрешение для участия более четырех человек.

17. Участники посещения типа Б имеют право информировать задержанных об их праве на получение бесплатной юридической помощи; предоставлять задержанным информацию об их правах и обязанностях; составлять список задержанных, которые ходатайствуют о предоставлении им правовой помощи; проводить анкетирование и собеседование с задержанными и фиксировать полученную информацию; по письменному согласию задержанного получать доступ к делу задержанного; распространять информационные материалы Сторон; использовать аудио- и видеоборудование для составления материалов с предварительного согласия подразделения органов пограничной службы, консультировать задержанных об их праве просить убежище и о возможности добровольного возвращения на родину, в соответствующих случаях.

18. Если участник посещения выявил факт нарушения законодательства Республики Беларусь или международных стандартов сотрудниками органов пограничной службы, он/она должен/должна сообщить об этом в письменной форме любой из Сторон Меморандума.

19. Ни одна из Сторон не должна предполагать, что любой задержанный иностранец, выявленный во время мониторинга, должен быть признан беженцем (что определяется уполномоченным органом Министерства внутренних дел Республики Беларусь) или имеет право воспользоваться программой добровольного возвращения или другими программами помощи, что определяется соответствующим решением Сторон.

### **Координационный совет**

20. В целях координации и для анализа работы по мониторингу границы Стороны создают Координационный совет. Координационный совет собирается не реже двух раз в год. Внеплановые встречи Совета могут быть организованы по просьбе любой из Сторон.



21. Председателем Координационного совета является представитель Госпогранкомитета, секретарем Совета является представитель УВКБ ООН. Протокол встреч Совета оформляется и передается всем Сторонам Меморандума в течение 10 рабочих дней.

22. В компетенцию Координационного совета входит обсуждение исполнения проекта по мониторингу границ, а также внесение путем консенсуса изменений в Процедуры по мониторингу границ.

## ГЛАВА 5. ИТОГОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Настоящий Меморандум вступает в силу с момента его подписания.

2. Настоящий Меморандум заключается сроком на 5 лет и будет впоследствии автоматически продлеваться на аналогичный период, если любая из Сторон за 6 месяцев до истечения срока действия Меморандума не уведомит в письменном виде другие Стороны о своем намерении денонсировать свое участие в Меморандуме.

3. Изменения и дополнения к настоящему Меморандуму принимаются по взаимному согласию Сторон и оформляются протоколами, которые становятся его неотъемлемой частью. Госпогранкомитет может временно приостанавливать, немедленно информируя другие стороны, действие Меморандума по обоснованным причинам, связанным с обеспечением безопасности Сторон Меморандума, в отношении одного или всех подразделений органов пограничной службы.

4. Любые споры, разногласия или требования, вытекающие из или возникающие в связи с настоящим Меморандумом, а также заявления о его нарушении, прекращении или недействительности должны разрешаться дружественными средствами путем переговоров Сторон.

5. Условия данного Меморандума не нарушают привилегий и иммунитетов, которыми пользуются УВКБ ООН и МОМ как международные организации.

Выполнено в 5 экземплярах

г. Минск, 7 мая 2008 г.

От имени  
Государствен-  
ного погранич-  
ного комитета  
Республики  
Беларусь

От имени  
Представи-  
тельства  
УВКБ ООН  
в Республке  
Беларусь

От имени  
Международ-  
ной организа-  
ции по мигра-  
ции

От имени  
РОО «Белорус-  
ское общество  
Красного  
Креста»

От имени  
ОО «Белорус-  
ское движение  
медицинских  
работников»

**И.А.Рачковский,**  
Председатель  
Государствен-  
ного погранич-  
ного комитета  
Республики  
Беларусь

**Шоле Сафави,**  
Представитель  
Управления  
Верховного  
комиссара  
ООН по делам  
беженцев в  
Республике  
Беларусь

**Деян Кесерович,**  
Глава Предста-  
вительства  
Международ-  
ной организа-  
ции по мигра-  
ции в Респуб-  
лике Беларусь

**В.В.Колбанов,**  
Генеральный  
секретарь  
Республикан-  
ского общест-  
венного  
объединения  
«Белорусское  
общество  
Красного  
Креста»

**В.А.Кравченко,**  
Председатель  
Общественного  
объединения  
«Белорусское  
движение  
медицинских  
работников»

## **Приложение 1. Процедуры по мониторингу границы**

### **Цели мониторинга**

1. Получение своевременной и актуальной информации о ситуации на границе.
2. Наблюдение на границе за работой органов пограничной службы по выявлению и приему лиц, ищущих убежища. Оценка прогресса и выявление недостатков. Обсуждение с Государственным пограничным комитетом (Госпогранкомитетом) и УВКБ ООН способов повышения эффективности работы.
3. Оказание информационной, правовой, социальной, медицинской помощи задержанным.
4. Консультирование и обучение сотрудников органов пограничной службы по вопросам, входящим в их компетенцию и относящимся к работе с задержанными.
5. Достижение позитивного отношения представителей органов пограничной службы к деятельности по мониторингу границ будет во многом зависеть от профессионализма членов группы мониторинга, которые должны быть хорошо осведомлены об основных задачах и обязанностях, стоящих перед органами пограничной службы Республики Беларусь.

### **Принципы поведения членов группы мониторинга**

6. Все действия членов группы мониторинга должны осуществляться в соответствии с положениями о сотрудничестве и законодательством Республики Беларусь.
7. Все действия членов группы мониторинга должны осуществляться добросовестно.
8. Члены группы мониторинга должны обладать необходимой квалификацией.
9. Члены группы мониторинга должны уважать обязанности представителей органов пограничной службы по охране Государственной границы.
10. Поведение членов группы мониторинга должно строго соответствовать Кодексу поведения УВКБ ООН.
11. Члены группы мониторинга должны сотрудничать с подразделениями органов пограничной службы для поиска решений по возникшим в процессе мониторинга проблемам.
12. Деятельность группы мониторинга должна быть сосредоточена в большей степени на оказании гуманитарной помощи, а не на контроле.
13. Члены группы мониторинга обязуются с осторожностью и ответственностью подходить к использованию информации, доступной в связи с проведением мониторинга.
14. Члены мониторинговой группы должны подписать обязательство о неразглашении информации.
15. Участие в мониторинговой группе может осуществляться только представителями некоммерческих организаций.

### **Процесс мониторинга. Определение членов мониторинговой группы**

16. В соответствии с пунктом 2 главы 3 Меморандума о взаимопонимании Стороны Меморандума обязуются утвердить перечень лиц, принимающих участие в исполнении программы и выдавать им письменные на-

правления, согласованные с Госпогранкомитетом. В соответствии с пунктом 2 главы 4 Меморандума о взаимопонимании членами группы мониторинга могут быть юрисконсульты, адвокаты, переводчики Сторон, а также другие лица, имеющие соответствующее направление.

17. В соответствии с пунктом 5 главы 4 Меморандума мониторинг должен осуществляться группами не более шести человек. Право на проведение мониторинга группой, превышающей шесть человек, должно быть закреплено в конкретном разрешении, выданном Госпогранкомитетом.

18. Члены группы мониторинга должны соответствовать следующим требованиям:

- знание законодательства, регулирующего положение иностранных граждан и лиц без гражданства;
- владение иностранными языками;
- переводчики должны обладать достаточными переводческими навыками и необходимой подготовкой;
- выбор члена группы мониторинга, а также переводчика, принимающего участие в беседе, должен проводиться с учетом пола, возраста и культуры задержанного;
- относиться к задержанным беспристрастно, с уважением и с чувством собственного достоинства;
- серьезно относиться к вопросам безопасности во время проведения мониторинга.

#### **Сбор информации, касающейся места реализации проекта**

19. Сбор информации о пунктах пропуска подразделений органов пограничной службы и помещениях органов пограничной службы, предназначенных для содержания задержанных иностранных граждан, должен осуществляться на основании последних данных, предоставленных подразделениями органов пограничной службы о:

- местонахождении имеющихся и планируемых мест содержания задержанных;
- максимальном количестве мест, предназначенных для содержания задержанных иностранцев;
- среднем количестве иностранцев, находящихся в местах задержания в течение месяца, а также иной информации.

20. В соответствии с пунктом 10 главы 3 Меморандума о взаимопонимании Госпогранкомитет обязуется предоставлять по запросу Сторон статистическую информацию о задержанных (место задержания, время задержания, с указанием информации о гражданстве, возрасте, поле и др.).

#### **Информирование Госпогранкомитета о времени, месте мониторинга и составе группы мониторинга (согласование направлений движения членов группы мониторинга, выдача пропусков, порядок передвижения в пограничной зоне, использования аудио-, видеосредств и т. д.). Прибытие в место проведения мониторинга**

21. Члены группы мониторинга имеют право посещать помещения органов пограничной службы по предъявлению направлений, согласованных с Госпогранкомитетом, и удостоверений личности.

22. Сотрудники УВКБ ООН принимают участие в посещениях при предъявлении удостоверения личности.

23. Переводчики, не имеющие направлений, могут войти в помещение по удостоверению личности в сопровождении группы посетителей, имеющих направления, либо в сопровождении сотрудника УВКБ ООН.

24. В соответствии с Меморандумом группа мониторинга может находиться в помещениях без ограничений с 6:00 до 22:00.

25. Член группы мониторинга не имеет права проносить в помещение какие-либо предметы, которые могут представлять опасность для жизни человека. Использование аудио- и видеозаписывающего оборудования допускается с разрешения сотрудника, ответственного за помещения органов пограничной службы. Фото- или видеосъемка может осуществляться в местах, определенных компетентным лицом органов пограничной службы (пункт 6 главы 4).

26. Члены группы мониторинга должны четко обозначить представителям подразделений Госпогранкомитета цель своего посещения.

27. Члены группы мониторинга должны ознакомиться с правилами внутреннего распорядка подразделения и местами содержания задержанных, а также с общей информацией о задержанных в данном подразделении. Они должны выявить лиц с особыми потребностями в защите или помощи, составить график встреч и собеседований.

28. Если на данном этапе представляется возможным выявить следующие категории лиц, члены группы мониторинга должны организовать встречи с ними в первую очередь:

- лица, которые опасаются вернуться на родину;
- лица, явно нуждающиеся в международной защите;
- жертвы пыток и лица, перенесшие психическую травму;
- женщины с особыми нуждами;
- жертвы торговли людьми;
- несопровождаемые или разлученные дети;
- пожилые лица;
- инвалиды;
- лица, нуждающиеся в медицинской помощи.

### **Встреча с задержанным**

29. Член группы мониторинга должен:

- четко обозначить цель своего посещения, а также разъяснить задержанному, что сотрудничество и ответы на вопросы должны быть добровольными;
- представиться, представить переводчика и всех остальных членов группы мониторинга, находящихся в помещении;
- убедиться, что переводчик и задержанный понимают друг друга;
- разъяснить порядок проведения встречи;
- разъяснить цель и область использования записей, которые член группы мониторинга делает в ходе беседы;
- проинформировать о праве задержанного на конфиденциальность сообщенной им информации;
- перед собеседованием (заполнением опросного листа) с задержанным следует дать ему возможность сделать предварительные замечания или задать вопросы;
- фиксировать всю информацию при заполнении опросных листов, имеющую отношение к делу задержанного. (В опросных листах должна быть указана дата, время посещения, ФИО интервьюера, переводчика, за-

мечания о поведении задержанного, личная информация задержанного, дата, цель, способ прибытия в Республику Беларусь, дата и обстоятельства задержания, общая оценка условий содержания (с учетом пола, возраста), соответствующая медицинская информация и др.);

— предоставить задержанному информационные буклеты и оказать консультацию, которая позволит ему понять и осуществить свои права, в том числе:

а) права и обязанности, связанные с задержанием, критерии статуса беженца, порядок подачи ходатайства о признании беженцем, этапы процедуры определения статуса беженца, в том числе право на обжалование действий должностных лиц и др.;

б) информацию о доступе в УВКБ ООН, МОМ, миграционные органы, соответствующие НПО (адреса, телефоны, порядок приема, информацию о том, что помощь предоставляется бесплатно);

— заполнить Регистрационную форму с задержанными, изъявившими желание просить убежища на территории Беларуси. (Производится в соответствии с Procedурными стандартами по определению статуса беженца в рамках мандата УВКБ ООН.);

— в соответствии с пунктом 12 главы 4 Соглашения о сотрудничестве, на основании письменного согласия задержанного, член группы мониторинга имеет право получить доступ к делу задержанного, а также к другим документам, относящимся к его задержанию и медицинскому уходу, при условии, что в них не содержится конфиденциальная информация;

— при завершении беседы спросить у задержанного, не желает ли он что-либо добавить к предоставленной информации;

— зачитать зафиксированную информацию;

— разъяснить следующие этапы процесса мониторинга.

### **Подготовка отчета о мониторинге**

30. Не позднее 5-го числа месяца, следующего за отчетным, предоставить руководителю Управления международного сотрудничества Госпогранкомитета отчет о посещениях. Копия отчета предоставляется УВКБ ООН.

31. В отчетах о посещениях, составляемых Сторонами, отражаются: дата, время посещения, состав группы мониторинга, количество опрошенных лиц; количество лиц, обратившихся за правовой и социальной помощью; количество лиц, заявивших, что для них существует опасность в случае возвращения в страну своего происхождения; количество лиц, изъявивших желание просить убежища в Республике Беларусь; количество лиц, которым была оказана правовая, социальная помощь; оценка условий содержания задержанных лиц; факты нарушения сотрудниками органов пограничной службы законодательства Республики Беларусь или стандартов международного права (при наличии таких фактов), рекомендации по улучшению ситуации (при наличии таких рекомендаций) — пункт 3 главы 4 Меморандума.

### **Обсуждение выявленных проблем с Госпогранкомитетом и УВКБ ООН**

32. В соответствии с пунктом 18 главы 4 Меморандума Стороны обязаны незамедлительно сообщить в Управление международного сотрудничества Госпогранкомитета о любой проблеме, которая кажется актуальной при

выполнении мониторинга. Если член группы мониторинга выявил факт нарушения законодательства Республики Беларусь или стандартов международного права сотрудниками органов пограничной службы, то он должен с согласия Стороны сообщить об этом в устной или письменной форме в соответствующее подразделение органов пограничной службы. Участники Меморандума имеют право обратиться в Госпогранкомитет с любыми спорными вопросами, возникающими в связи с посещением, а также с жалобами на действия должностных лиц органов пограничной службы.

**Приложение 2. Список представителей Сторон, принимающих участие в исполнении программы, уполномоченных выдавать направления**

Телефон горячей линии проекта мониторинга границ:  
**+375 44 7533572**

Организация	Имя и фамилия	Должность	Телефон
Государственный пограничный комитет Республики Беларусь			
УВКБ ООН			
Международная организация по миграции			
РОО «Белорусское общество Красного Креста»			
ОО «Белорусское движение медицинских работников»			
Департамент по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь			

# **ОПЫТ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ВОПРОСАХ МОНИТОРИНГА ГРАНИЦЫ: СЛОВЕНСКАЯ МОДЕЛЬ**

## **Нормативные документы Словении**

В Словении мониторинг границ производится неправительственной организацией — Правовым информационным центром для неправительственных организаций (ПИЦ).

Основными нормативно-правовыми документами Словении, которые касаются лиц, ищущих убежища, и иностранцев, являются **Закон о предоставлении убежища** (с изменениями, внесенными в 2006 г.) и **Закон об иностранцах**.

В соответствии с решением Конституционного Суда полиция должна незамедлительно направлять иностранца, который незаконно пересек границу или незаконно проживает на территории Республики Словения и выразил желание ходатайствовать о предоставлении убежища, в Пункт для лиц, ищущих убежища. Полиция должна незамедлительно передать заявление и другую необходимую информацию в соответствующие компетентные органы.

Важным принципом Закона о предоставлении убежища является принцип невысылки, который определяет, что принудительная депортация лица в страну, где его жизнь или свобода находятся под угрозой или же где это лицо будет подвергаться пыткам или бесчеловечному и унижающему достоинство обхождению или наказанию, не допускается.

Закон об иностранцах определяет процедуру возвращения и выдворения иностранцев, которые нелегально попали на территорию или проживают в Республике Словения, учитывая соблюдение принципа невысылки. Особое обхождение, соблюдение норм международного права (Конвенция о правах ребенка и т. д.) предусмотрены в отношении несовершеннолетних детей без сопровождения.

## **Примеры эффективной практики в Республике Словения**

### **Место предварительного размещения в Пункте для лиц, ищущих убежища**

Лица, ищущие убежища, прибывшие в Пункт для лиц, ищущих убежища, и не прошедшие медицинский осмотр, размещаются в месте предварительного размещения Пункта. После прохождения медицинского осмотра лицо может подать заявление о предоставлении убежища и поселиться в основной части Пункта. Действия

ПИЦ в месте предварительного размещения контролируются Региональным представительством УВКБ ООН в Будапеште.

В целях контакта с наибольшим количеством лиц, ищущих убежища, представители ПИЦ посещают место предварительного размещения два раза в день — утром и после обеда. Кроме контроля над условиями приема сотрудники ПИЦ объясняют лицам, ищущим убежища, их права, обязанности и порядок прохождения процедуры. Лица, ищущие убежища, находясь в месте предварительного размещения, должны подписать декларацию, подтверждающую ознакомление с информацией о том, что, покидая территорию Пункта, они тем самым отказываются от намерения ходатайствовать о предоставлении убежища. Таким образом, сотрудники ПИЦ прилагают много усилий для объяснения того, что именно предстоит подписать человеку, поскольку декларация, которая не переведена на все необходимые языки, достаточно сложна для восприятия.

В месте предварительного размещения сотрудники ПИЦ осуществляют мониторинг границы, опрашивая лиц, ищущих убежища, об опыте их общения с полицией и полицейскими процедурами (процедура регистрации лиц, ищущих убежища, доступ к процедуре предоставления убежища, присутствие переводчика, юриста и т. д.). Представители ПИЦ также узнают, из какой страны прибыли лица, ищущие убежища, где они ходатайствовали о предоставлении убежища (на границе, в полицейском участке или Центре для иностранцев), а также как они попали в Пункт для лиц, ищущих убежища.

### **Центр для иностранцев в Постойна**

Иностранцы, которые прибыли в Республику Словения нелегальным образом или пребывают на ее территории незаконно и не могут быть депортированы или выдворены немедленно в страну, откуда они прибыли в Словению, или в страну происхождения, размещаются в Центре для иностранцев.

Лица, ищущие убежища, размещаются в Центре для иностранцев в тех случаях, когда их перемещение было ограничено, невозможно их размещение в Пункте для лиц, ищущих убежища, или когда они подали новое заявление о предоставлении убежища после того как процедура о предоставлении убежища относительно них была закончена.

В соответствии с соглашением между Центром для иностранцев, ПИЦ и УВКБ ООН представители ПИЦ посещают Центр дважды в неделю. Начиная с марта 2006 г. доступ сотрудников ПИЦ разрешен ко всем лицам, ищущим убежища, и ко всем инос-



транцам, которые выразили желание встретиться с его представителями. Они могут сообщить о своем желании инспекторам, которые проинформируют представителей ПИЦ, или же контактировать с ними напрямую с помощью мобильных телефонов, установленных специально с этой целью.

Лица, ищущие убежища, и иностранцы обеспечиваются правовой информацией и консультациями в каждом индивидуальном случае. ПИЦ также занимается подготовкой правовых документов (например, жалоб, запросов о применении более мягких мер, запросов на разрешение пребывания в Словении и других документов в соответствии с необходимостью или изъявленным желанием). Особый интерес у лиц, ищущих убежища, вызывают вопросы, связанные с причинами ограничения передвижения, его максимальной длительностью, сроками проведения процедуры получения убежища, а также процедура депортации. Наиболее важной проблемой, выявленной в Центре для иностранцев, является недостаток информации у размещенных там лиц, даже в случае присутствия правового консультанта.

Из бесед с задержанными лицами, ищущими убежища, сотрудники ПИЦ получают информацию, сообщенную ими пограничной полиции, в месте предварительного размещения Пункта для лиц, ищущих убежища, и о возможности ходатайствовать о предоставлении убежища. Эта информация является очень важной, поскольку большинство поданных заявлений о предоставлении убежища, поданных в Центре, были отвергнуты как явно необоснованные ввиду того, что уполномоченные органы принимают решения, используя ускоренную процедуру, без рассмотрения обстоятельств дела. Причиной для проведения ускоренной процедуры в соответствии с Законом о предоставлении убежища является нарушение лицом порядка предоставления убежища. В соответствии с практикой Департамента по предоставлению убежища ходатайство о предоставлении убежища в Центре для иностранцев само по себе считается нарушением процедуры, что объясняется тем, что единственной причиной поданного ходатайства, по мнению Департамента, является возможность отложить депортацию. Поэтому важно узнать, имело ли возможность такое лицо подать заявление, находясь в пограничной полиции или в Центре для иностранцев, а также указать период времени, необходимый для того, чтобы официально подать заявление о предоставлении убежища.

С целью решения проблем беспрепятственного доступа к лицам, ищущим убежища, сотрудники ПИЦ постоянно контактируют с Департаментом по предоставлению убежища, который также является ответственным органом в отношении лиц, ищущих убе-

жища, размещенных в Центре для иностранцев. На регулярной основе Департамент отсылает информацию, необходимую для проверки предоставления полного доступа представителям неправительственной организации к лицам, ищущим убежища.

В целом представители ПИЦ имеют большой позитивный опыт общения с инспекторами и другими сотрудниками Центра для иностранцев в отношении отдельных категорий дел и оказания помощи лицам по проведению правовой консультации или осуществлению правовых действий.

## **Проект по мониторингу границы**

Словенская неправительственная организация ПИЦ начала имплементацию проекта пограничного мониторинга в августе 2006 г. Необходимо отметить, что Словения является страной Европейского союза с внешними границами и с декабря 2007 г. несет все обязательства страны — члена Шенгенского соглашения.

Проект согласован с Министерством внутренних дел, состоялись операционные встречи с пограничной полицией. Важной информацией при определении составляющих проекта, стал опыт, полученный УВКБ ООН во время исполнения проекта по мониторингу границ в 2004 г., который, согласно мнению пограничной полиции и УВКБ ООН, является примером эффективной практики в области мониторинга границ.

Основной целью проекта является обеспечение надлежащих мер для лиц, которые нуждаются в международной защите, а поэтому улучшение прозрачности и эффективности системы предоставления убежища, а также построение доверия между полицией и неправительственными организациями в Словении, работающими в сфере предоставления убежища.

Действие проекта сфокусировано на восточную границу с Хорватией, где происходит наибольшее количество нелегальных пересечений и где наиболее часто применяется ускоренная процедура возврата нелегальных мигрантов в соответствии с соглашением о возврате нелегальных мигрантов между Словенией и Хорватией.

Исходя из опыта работы полиции и УВКБ ООН, полученного во время выполнения пилотного проекта, большинство нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежища, переходят границу Словении не на пограничных переходах, а в местах «зеленой» границы. Поэтому ПИЦ сформировал группы людей, которые осуществляют мониторинг в соответствии с организационной структурой департаментов полиции в местах наиболее частых нелегаль-

ных переходов. Мониторинг осуществляется в участках полиции под управлением департаментов таких городов, как Постойна, Любляна, Копер, Кршко, Мурска-Собота и Марибор, в основных наземных пограничных точках переходов с Хорватией, в главном аэропорту Брник, в главном международном порту Копер, в местах содержания в Центре для иностранцев в Постойне.

Лица, работающие в проекте, доступны 24 часа в сутки с понедельника по пятницу. Полицейские участки уведомляют дежурных по телефону обо всех, кто пересекает границу Словении нелегально, и обо всех лицах, ищущих убежища. Представитель проекта в таком случае незамедлительно прибывает в полицейский участок, который задержал нелегальных мигрантов или лиц, ищущих убежища, для того, чтобы наблюдать выполнение процедуры в каждом отдельном случае.

Проект мониторинга границ фокусируется на:

- мониторинге реальных процедур, протоколов и методов работы, которые используются пограничными службами для того, чтобы облегчить доступ на территорию для лиц, ищущих убежища, и к процедуре получения убежища с учетом связи между пограничной полицией и компетентным органом в области предоставления убежища — Департаментом по предоставлению убежища;

- мониторинге выполнения двухсторонних договоров о возвращении нелегальных мигрантов с учетом легитимной цели пограничных служб в отношении установления эффективной системы управления границами.

Для того чтобы эффективно имплементировать проект, осуществляется межграничное сотрудничество с неправительственными организациями соседних стран, направленное на обмен необходимой информацией, отслеживание отдельных дел и улучшение доступа к территории и процедуре получения убежища.

Кроме информации о поле, возрасте, национальности и стране происхождения ПИЦ получает следующие статистические данные в отношении тех, кто был задержан на границе:

- количество отказов в допуске на территорию;
- количество нелегальных входов на территорию;
- количество возвращенных лиц на соседнюю территорию (соглашение о выдаче нелегальных иммигрантов);
- количество заявлений о предоставлении убежища (с разделением на легальное и нелегальное прибытие);
- страна, куда изначально направлялись мигранты.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### **Приложение 1. Краткое описание принципов пограничных процедур в отношении наиболее уязвимых категорий лиц, ищущих убежища, беженцев и других категорий мигрантов**

Необходимо обратить внимание на принципы пограничных процедур по отношению к уязвимым группам лиц, ищущих убежища, беженцев и других категорий мигрантов, как, например, пожилые люди, дети, женщины, лица, пережившие насилие, лица, имеющие физические и психические болезни, а также этнические меньшинства. Поскольку женщины и дети составляют наибольшую из групп со специфическими проблемами в вопросах защиты (приблизительно 80 % всех уязвимых групп), обратим особое внимание на эти две группы.

Кроме того, отметим, что проблемы специальной защиты возникают и по отношению к беженцам, которые находятся в престарелом возрасте, а также по отношению к людям с физическими и психическими заболеваниями.

При пограничных процедурах внимание должно уделяться членам наиболее уязвимых групп беженцев, принимая во внимания их особые потребности. Общим при проведении пограничных процедур в отношении уязвимых групп является следующее:

- пограничники, полиция, военные, сотрудники неправительственных организаций и другие лица, вступающие в контакт с уязвимыми беженцами, должны быть обучены на предмет знания их специфических проблем;
- многоотраслевой подход должен быть принят во внимание в отношении различных участников: неправительственных организаций, социальных служб, международных организаций;
- должна уважаться культурная идентичность уязвимых групп беженцев;
- должны предоставляться соответствующим образом обученные переводчики;
- должно предоставляться право на заполнение заявления о предоставлении убежища и/или прошения о виде на жительство;
- должен быть обеспечен доступ к социальным и медицинским службам.

#### **Женщины-беженки <sup>1</sup>**

У женщин-беженок есть особые потребности в связи с их положением в обществе, так же как и дополнительные потребности в защите, связанные с их особой уязвимостью на каждой отдельной стадии их вынужденного переселения. Особая потребность женщин в защите является отображением половой принадлежности: женщины, например, нуждаются в защите от манипуляции, сексуального и физического злоупотреблений, эксплуатации, а также в защите против половой дискриминации в области доступа к товарам и услугам.

В пограничных службах и лагерях для беженцев, а также других местах поселения беженцев должны работать женщины — сотрудники служб по оказанию помощи и защиты. Женщины-беженки могут отказываться сообщать сотрудникам мужского пола о злоупотреблениях, особенно тех, которые носят сексуальный характер.

Более того, должны работать женщины-переводчицы, обученные вопросам защиты в отношении женщин. Пограничники, военные, сотрудники милиции и неправительственных организаций и другие лица, находящиеся в контакте с беженцами, должны пройти обучение по гендерным вопро-

---

<sup>1</sup> Guidelines on the Protection of Refugee Women (UNHCR, 1991).

сам. Оно должно включать в себя вопросы обеспечения прав женщин, обязанности по защите прав принимающей страны и специальных мероприятий, которые должны быть предприняты для повышения уровня защиты женщин-беженок.

Женщины-беженки должны принимать участие в принятии решений, которые могут повлиять на их безопасность. И в местах задержания, и в центрах для беженцев женщины должны размещаться в специальных отделениях. Проблемы защиты в отношении женщин-беженок должны быть адресованы и в других сферах программ для беженцев, таких как программы по охране здоровья. Должны проводиться специальные мероприятия для женщин-беженок, например организация групп помощи.

Во время проведения интервью женщины испытывают определенные проблемы, рассказывая о своей ситуации властям, особенно если эти женщины пережили тяжелый болезненный опыт насилия. Преследование женщин часто обретает форму сексуального домогательства. Очевидно, что жертвы такого насилия могут испытывать трудности при рассказе о пережитых событиях, особенно интервьюеру-мужчине. Поэтому необходимо присутствие женщины-интервьюера.

Описанный многоотраслевой подход должен быть принят во внимание во время прохождения женщинами пограничных процедур. Особое внимание должно быть уделено пограничниками и сотрудниками, работающими на границах, возможности потенциального сексуального и гендерного насилия по отношению к женщинам.

## Дети и подростки

Дети-беженцы нуждаются в специальном внимании. Дети являются уязвимыми сами по себе. Они подвергаются большому риску заражения болезнями, истощения и физических увечий. Дети-беженцы чрезвычайно беззащитны в правовом, эмоциональном и практическом аспектах. В правовом аспекте дети как лица, ищущие убежища, имеют меньше прав, чем дети, живущие на данной территории. Более того, они испытывают огромные эмоциональные потрясения, вызванные, например, разрушением, страхом и неожиданными изменениями. В то же время они испытывают практические трудности, которые касаются основных потребностей, таких, например, как недостаток жилья и социальное обеспечение, посещение школы и доступ к медицинской помощи.

В связи с этим во время осуществления при пограничных процедурах всех действий в отношении детей должны приниматься во внимание следующие основные принципы<sup>1</sup>.

1. **Наилучший интерес:** во всех действиях по отношению к ребенку в первую очередь необходимо исходить из наилучших интересов ребенка.

2. **Недискриминация:** дети-беженцы имеют право на такое же отношение и права, как и дети, имеющие национальность страны нахождения. С ними должны обходиться в первую очередь как с детьми. Все вопросы, связанные с их иммиграционным статусом, должны быть вторичными.

3. **Право на участие:** при принятии решений, которые в дальнейшем могли бы повлиять на детей-беженцев, их взгляды и желания должны быть рассмотрены и приняты во внимание. Меры по организации их участия также должны предприниматься в соответствии с их возрастом и зрелостью.

---

<sup>1</sup> Separated Children in Europe Programme: Statement of good Practice. Third Edition, 2004.

4. **Уважение к культурной идентичности:** особенно важным для ребенка является установление возможности общения на родном языке и связей с его культурой и религией. Должна быть проявлена забота о том, чтобы предотвратить те аспекты культурных традиций, которые являются пагубными и дискриминирующими для детей.

5. **Перевод:** во всех правовых процедурах (включая пограничные) детям должны быть предоставлены соответственно обученные переводчики, владеющие знаниями языков, которым дети отдают предпочтение.

6. **Конфиденциальность:** информация о ребенке, которая может поставить под угрозу членов его семьи в стране его происхождения, не может быть разглашена. Должно быть получено разрешение ребенка, способом, соответствующим его возрасту, перед тем как информация, которая носит деликатный характер, может быть передана другим организациям и лицам. Информация не может быть использована в иных целях, чем те, для которых она была дана.

7. **Доступ к информации:** детям должна быть предоставлена доступная информация о пограничных процедурах, возможной помощи и процедурах, связанных с составлением ходатайства о предоставлении убежища.

8. **Межорганизационное сотрудничество:** организации, государственные департаменты и эксперты, привлеченные к оказанию помощи детям, должны сотрудничать с целью обеспечения улучшения и защиты благополучия и прав детей. Должен быть разработан единый подход при удовлетворении связанных между собой потребностей детей. Таким образом, пограничные службы должны сотрудничать с неправительственными и благотворительными организациями для достижения наилучшего результата в интересах детей.

9. **Обучение персонала:** сотрудники, работающие с детьми, должны пройти соответствующее обучение на предмет их прав и потребностей. Сотрудники иммиграционных и пограничных служб должны пройти обучение правильному ведению интервью с детьми.

10. **Долговременность решения:** решения, принятые в отношении детей, должны принимать в расчет долговременность наилучших интересов и благополучие ребенка.

11. **Своевременность:** все решения относительно детей должны быть приняты вовремя с учетом детского восприятия.

Детям, которые ищут защиты, никогда не может быть отказано в доступе на территорию, так же как они не могут быть выдворены при попадании на территорию и не должны быть подвергнуты детальному интервьюированию в момент доступа на территорию. Некоторые дети бегут в одиночку как мигранты, ищущие защиты от бедности, лишения и тяжелых испытаний. Дети-мигранты никогда не должны быть высланы из страны без тщательного анализа ситуации в стране происхождения. Им должно быть предоставлено право на заполнение заявления на предоставление убежища и/или вида на жительство. Все разлученные дети должны иметь доступ к системе детской социальной защиты, образованию и здравоохранению.

Дети никогда не должны задерживаться по иммиграционным причинам (включая задержание на границах, в международных зонах, центрах для задержания, полицейских участках, тюрьмах или др.).

В соответствии с Конвенцией о правах ребенка задержание является крайней мерой и должно использоваться в наиболее короткий необходимый для этого срок. В случае задержания дети не должны содержаться в условиях, похожих на тюремные.

Дети, которые являются жертвами торговли людьми, не должны содержаться в местах задержания иммигрантов с целью их защиты от торговцев.

## Приложение 2. Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища

*Неофициальный перевод*

### Введение

1. По мнению УВКБ ООН, задержание и содержание под стражей лиц, ищущих убежища, является изначально нежелательным действием. Тем более нежелательно оно в отношении таких уязвимых категорий лиц, как одинокие женщины, дети, несопровождаемые несовершеннолетние лица и лица, требующие особой медицинской или психологической помощи. Свобода от произвольного задержания является одним из фундаментальных прав человека, во многих случаях применение задержания противоречит нормам и принципам международного права.

2. Ключевое значение для вопроса о задержании имеет статья 31 Конвенции 1951 г. Статья 31 освобождает беженцев, прибывших непосредственно из страны, в которой они подвергались преследованиям, от наказания за их незаконный въезд или незаконное пребывание при условии, что такие беженцы без промедления сами явятся к властям и представят удовлетворительные объяснения своего незаконного въезда или пребывания. Данная статья также предусматривает, что Договаривающиеся государства не будут стеснять свободу передвижения таких беженцев ограничениями, **не вызываемыми необходимостью**, и что любые ограничения будут применяться только до тех пор, пока статус этих беженцев не будет урегулирован, или пока они не получат права на въезд в другую страну.

3. В соответствии с указанной статьей к задержанию следует прибегать только в случаях **необходимости**. Поэтому задержание лиц, ищущих убежища, которые прибыли «непосредственно» в нарушение закона, не должно осуществляться автоматически, а содержание под стражей не должно быть излишне длительным. Данное положение распространяется не только на лиц, признанных беженцами, но и на лиц, ищущих убежища, в продолжение процедуры определения их статуса, поскольку признание статуса беженца не превращает человека в беженца, а лишь объявляет его таковым. В заключении № 44 (XXXVII) Исполнительного комитета УВКБ ООН в отношении задержания и содержания под стражей беженцев и лиц, ищущих убежища, более конкретно рассматривается значение термина «**вызываемые необходимостью**». В этом заключении также содержатся рекомендации государствам в отношении применения такой меры, как задержание, и в отношении некоторых процессуальных гарантий, на которые должны иметь право задержанные.

4. Выражение «**прибывшие непосредственно**» в статье 31(1) относится к случаю, когда человек въезжает в страну, в которой он ищет убежища, непосредственно из страны своего происхождения или из какой-либо другой страны, где ему не могли быть обеспечены защита, безопасность и гарантии жизни и свободы. При этом понимается, что данное выражение также относится к человеку, который находился в течение короткого периода времени транзитом в какой-либо промежуточной стране, не обращаясь с ходатайством о предоставлении убежища и не получив его в этой стране. К концепции «**прибывшие непосредственно**» нельзя применять строгого временного ограничения, каждый случай следует рассматривать

индивидуально с учетом конкретных обстоятельств. Точно также, принимая во внимание особую ситуацию, в которой находятся лица, ищущие убежища, в частности влияние психологической травмы, языковые проблемы, отсутствие информации, наличие прежнего опыта, который часто заставляет с подозрением относиться к представителям власти, ощущения общей незащищенности, а также учитывая тот факт, что эти и другие обстоятельства могут быть совершенно разными у лиц, ищущих убежища, необходимо отметить, что нет никаких временных пределов, которые можно было бы механически применять к выражению «**без промедления**» или как-либо иначе увязывать с ним. Выражение «**удовлетворительное объяснение**» требует принимать во внимание те обстоятельства, при которых лицо, ищущее убежища, покинуло свою страну. Термин «лицо, ищущее убежища» в настоящем Руководстве распространяется на лиц, чьи заявления рассматриваются в рамках процедуры определения допустимости или предварительной проверки, а также на тех, чьи ходатайства рассматриваются в рамках процедуры определения статуса беженца. Он также включает лиц, которые воспользовались своим правом добиваться пересмотра их ходатайства о предоставлении убежища в судебном и/или административном порядке.

5. Лица, ищущие убежища, имеют право пользоваться защитой, предусмотренной различными международными и региональными правовыми документами о правах человека, в которых устанавливаются основополагающие нормы и правила обращения с людьми. Хотя каждое государство имеет право контролировать лиц, въезжающих на его территорию, осуществление этого права должно соответствовать принятому законодательству, которое было обнародовано и сформулировано с достаточной степенью точности для регламентации поведения граждан. Для того чтобы задержание лиц, ищущих убежища, было законным, а не произвольным, оно не только должно быть произведено с соблюдением норм применимого национального законодательства, но и соответствовать статье 31 Конвенции 1951 г. и нормам международного права. Содержание под стражей должно применяться без какой-либо дискриминации и подлежать судебному или административному контролю с тем, чтобы можно было удостовериться в том, что оно действительно остается необходимой мерой в данных обстоятельствах, с возможностью освобождения из-под стражи в тех случаях, когда не существует никаких оснований для продолжения содержания под стражей.

6. Хотя в настоящем Руководстве рассматриваются конкретные вопросы задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища, необходимо особо подчеркнуть вопрос о задержании лиц без гражданства. Большинство лиц без гражданства не являются лицами, ищущими убежища, тем не менее, в данное Руководство включен пункт о задержании и содержании под стражей лиц без гражданства как признание официально определенной ответственности, которую несет УВКБ ООН за эту категорию, а также в силу того, что основные нормы и правила обращения, содержащиеся в международных правовых актах о правах человека и применяемые к задержанию, должны обычно распространяться как на лиц, ищущих убежища, так и на лиц без гражданства. Невозможность для лиц без гражданства, которые покинули страну своего обычного места жительства, вернуться в эту страну является причиной для необоснованно длительного или произвольного содержания этих лиц под стражей в третьих странах.



Аналогичным образом, в течение длительного времени или неопределенного срока содержатся под стражей лица, которых государство их гражданской принадлежности отказывается принять обратно на том основании, что они были лишены гражданства или утратили его, когда находились за пределами этого государства, или лица, не признаваемые гражданами без доказательства их гражданства, получить которое в данных обстоятельствах затруднительно, ввиду того, что остается нерешенным вопрос о том, куда их отправить.

### **Руководящий принцип 1: сфера применения Руководства**

Настоящее Руководство применяется в отношении всех лиц, ищущих убежища, которых собираются взять под стражу или которые уже содержатся под стражей или находятся в ситуациях, аналогичных содержанию под стражей. Для целей настоящего Руководства УВКБ ООН рассматривает задержание и содержание под стражей как «**заключение в ограниченное узкими рамками место или место с ограниченным входом и выходом, включая тюрьмы, закрытые лагеря, места для содержания под стражей задержанных или транзитные зоны в аэропортах, где свобода передвижения существенно урезана, а единственная возможность выйти из этого ограниченного места состоит в том, чтобы покинуть его территорию**»». Между задержанием (содержанием под стражей) и другими мерами ограничения свободы передвижения существует качественное различие.

Лица, подлежащие ограничению в отношении постоянного места жительства и места пребывания, обычно не считаются находящимися под стражей.

При решении вопроса о том, находится ли лицо, ищущее убежища, под стражей, необходимо оценивать совокупное влияние установленных ограничений, а также степень и интенсивность каждого из них.

### **Руководящий принцип 2: общий принцип**

**Общий принцип состоит в том, что лица, ищущие убежища, не должны задерживаться (содержаться под стражей).**

Согласно статье 14 Всеобщей декларации прав человека, право искать и пользоваться убежищем признано в качестве одного из основных прав человека. При осуществлении этого права лица, ищущие убежища, часто оказываются вынужденными прибывать или въезжать на территорию страны незаконным путем. Однако положение лиц, ищущих убежища, фундаментальным образом отличается от положения обычных иммигрантов тем, что они могут быть не в состоянии соблюсти юридические формальности для въезда в страну. Это обстоятельство, а также то, что лица, ищущие убежища, перед этим часто переживают тяжелые моральные потрясения, необходимо принимать во внимание при определении каких бы то ни было мер ограничения свободы передвижения в связи с незаконным въездом или пребыванием.

### **Руководящий принцип 3: основания для задержания или содержания под стражей в виде исключения**

К задержанию лиц, ищущих убежища, можно прибегать в виде исключения по изложенным ниже основаниям при условии, что это недвусмысленно предусматривается в национальном законе, который соответствует

общепринятым нормам и принципам международного законодательства о правах человека. Эти нормы и принципы излагаются в основных правовых документах о правах человека.

Необходимо соблюдать презумпцию неприменения задержания (содержания под стражей). Там, где существуют механизмы контроля, которые можно применять в качестве достаточных альтернатив (такие, например, как обязанность регулярно отмечаться или требование иметь поручителя (см. руководящий принцип 4), их следует применять **в первую очередь**, если нет оснований считать, что подобная альтернатива в данном индивидуальном случае будет неэффективной. Поэтому задержание должно проводиться только после всестороннего рассмотрения всех возможных альтернатив или же после того, как было четко показано, что механизмы контроля не достигают законной и оправданной цели.

При оценке необходимости задержания лиц, ищущих убежища, следует принимать во внимание, разумно ли это делать и соразмерно ли это целям, которые желательно достичь. Если делается вывод о необходимости задержания, его следует применять без какой-либо дискриминации и на минимальный срок.

Разрешенные исключения из общего правила о том, что обычно следует избегать задержания, должны быть оговорены в законодательстве. В соответствии с заключением № 44 (XXXVII) Исполнительного комитета к задержанию лиц, ищущих убежища, можно прибегать только **в случае необходимости**:

**(i) для проверки личности.**

Это относится к тем случаям, когда личность может быть неустановленной или спорной;

**(ii) для определения обстоятельств, на которых основывается ходатайство о предоставлении статуса беженца или убежища.**

Данная формулировка означает, что лица, ищущие убежища, могут подвергаться задержанию исключительно в целях **предварительного собеседования** для выяснения оснований для подачи ходатайства о предоставлении убежища. Это обычно предполагает получение от лица, ищущего убежища, имеющих существенное значение фактов о том, почему этот человек ищет убежища, и не превращается в процесс определения обоснованности или необоснованности ходатайства. Данным исключением из общего принципа нельзя пользоваться для оправдания задержания на весь период процедуры определения статуса или на неопределенное время;

**(iii) в тех случаях, когда лица, ищущие убежища, уничтожили свои проездные документы и/или документы, удостоверяющие их личность, или воспользовались фальшивыми документами для того, чтобы ввести в заблуждение власти того государства, в котором они намерены просить убежища.**

В установлении нуждается отсутствие со стороны ходатайствующего добросовестного намерения соблюдать процедуру проверки и подтверждения личности. При использовании лицами, ищущими убежища, фальшивых документов или перемещении вообще без каких-либо документов задержание разрешается только тогда, когда **имеет место намерение** ввести

в заблуждение или отказ сотрудничать с властями. Лиц, ищущих убежища, которые прибывают без документов потому, что они не имеют возможности получить их в стране своего происхождения, не следует задерживать исключительно по этой причине;

**(iv) для защиты национальной безопасности и общественного порядка.**

Настоящее положение относится к тем случаям, когда имеются данные, свидетельствующие о том, что лицо, ищущее убежища, имеет преступное прошлое и/или преступные связи, которые могут представлять угрозу для общественного порядка или национальной безопасности, если данному лицу будет разрешено въехать в страну.

Задержание лиц, ищущих убежища, применяемое в иных целях помимо вышеперечисленных, например в рамках общей линии на сдерживание наплыва лиц, ищущих убежища, или для того, чтобы побудить тех, кто уже подал ходатайство, отказаться от продолжения процедуры его рассмотрения, противоречит нормам права беженцев. Не следует прибегать к задержанию в качестве меры наказания или дисциплинарного взыскания за незаконный въезд или пребывание в стране. Следует также избегать применения задержания и как наказания за несоблюдение административных требований или нарушение других ограничений, принятых в отношении пребывания в центрах по приему беженцев или лагерях беженцев. Побег из-под стражи не должен приводить к автоматическому прекращению процедуры предоставления убежища или к возвращению в страну происхождения, учитывая принцип, запрещающий высылку беженцев.

**Руководящий принцип 4: альтернативы задержанию**

Необходимо рассматривать возможность применения альтернатив задержанию лица, ищущего убежища, до определения его статуса. На выбор той или иной альтернативы должны влиять индивидуальная оценка личных обстоятельств данного лица, ищущего убежища, и сложившиеся местные условия.

Ниже приводятся возможные альтернативы задержанию:

**(i) требования, связанные с контролем.**

*Требования регулярно отмечаться.* Вопрос о том, будет ли лицо, ищущее убежища, находиться на свободе, может быть решен положительно при условии, что данное лицо будет соблюдать требование периодически отмечаться в течение проведения процедур определения статуса. Лицо, ищущее убежища, может быть освобождено из-под стражи под честное слово и/или под поручительство одного из членов его семьи, неправительственной организации или одной из групп местного населения, которые должны будут обеспечить периодическую явку лица, ищущего убежища, в органы государственной власти, соблюдение им процедур определения статуса беженца, а также явку на слушания и официально назначенный прием.

*Требования в отношении местонахождения.* Лица, ищущие убежища, не задерживаются при условии, что они будут проживать по определенному адресу или в пределах определенного административного района вплоть до определения их статуса. Для изменения адреса своего проживания или переезда за пределы данного административного района лица, ищущие убежища, должны будут предварительно получить разрешение. Однако в

таком разрешении не должно быть отказано без разумных оснований в тех случаях, когда главной целью переезда является облегчение воссоединения семьи или желание жить ближе к родственникам;

**(ii) представление поручителя/поручительства.** От лиц, ищущих убежища, требуют представить поручителя, который отвечал бы за обеспечение явки данного лица на официально назначенный прием и слушания. В случае необеспечения такой явки на поручителя налагается взыскание, вероятнее всего денежный штраф;

**(iii) освобождение под залог.** Данная альтернатива позволяет лицам, ищущим убежища, которые уже находятся под стражей, ходатайствовать об освобождении под залог при условии представления обязательства и поручительства. Для того чтобы такая альтернатива была действительно реальной для лиц, ищущих убежища, их необходимо информировать о такой возможности, а сумма залога должна быть не слишком большой;

**(iv) открытые центры.** Лица, ищущие убежища, могут быть освобождены из-под стражи при условии, что они будут проживать в специально определенных центрах коллективного размещения, где им будет позволено получать разрешение на выход и возвращение в течение оговоренного времени.

Перечисленные альтернативы не носят исчерпывающего характера. Они показывают варианты, которые позволяют государственным органам в определенной степени контролировать местонахождение лиц, ищущих убежища, одновременно предоставляя лицам, ищущим убежища, некоторую свободу передвижения.

### **Руководящий принцип 5: процедурные гарантии**

В случае задержания лица, ищущие убежища, должны иметь право на следующие минимальные процедурные гарантии:

(i) получить незамедлительное и полное уведомление о любом ордере на задержание вместе с объяснением причин выдачи такого ордера и воспользоваться правами, связанными с ордером, на понятном языке и в понятных формулировках;

(ii) получить информацию о праве на услуги юриста-консультанта. По возможности им должна предоставляться бесплатная юридическая помощь;

(iii) иметь возможность автоматической передачи решения на пересмотр в судебный или административный орган, не зависящий от органов, отвечающих за содержание под стражей. За этим должны следовать регулярные и периодические проверки необходимости продолжения содержания под стражей, участвовать в которых должно иметь право лицо, ищущее убежища, или его представитель;

(iv) лично или через своего представителя оспаривать необходимость лишения свободы при разбирательстве в ходе проверки, а также представлять контрольные доказательства по любым установленным во время разбирательства фактам. Данное право должно распространяться на все аспекты дела, а не только на решение исполнительной власти о содержании под стражей по ее усмотрению;

(v) иметь контакт с местным представительством УВКБ ООН, действующими в стране национальными органами по делам беженцев или иными органами, а также с адвокатом по своей инициативе и по инициативе вышеперечисленных субъектов. Необходимо предоставлять право общаться с этими представителями в конфиденциальной обстановке и обеспечивать для этого соответствующие условия.

Содержание под стражей не должно препятствовать возможностям лица, ищущего убежища, подать ходатайство о предоставлении убежища и добиться его удовлетворения.

### **Руководящий принцип 6: задержание и содержание под стражей лиц, не достигших 18-летнего возраста**

В соответствии с общим принципом, изложенным в руководящем принципе 2 и Руководстве УВКБ ООН по делам беженцев-детей, **несовершеннолетние лица, ищущие убежища, не должны подвергаться задержанию и содержанию под стражей.**

В связи с этим особо следует упомянуть Конвенцию о правах ребенка, в частности:

— статью 2, которая требует от государств принимать все надлежащие меры к тому, чтобы обеспечить защиту детей от всех форм дискриминации или наказания вследствие положения, занятий, выражаемых мнений или убеждений родителей ребенка, опекунов по завещанию или членов его семьи;

— статью 3, в которой предусматривается, что в любых действиях, предпринимаемых Государствами-участниками, необходимо прежде всего исходить из наилучших интересов ребенка;

— статью 9, которая предоставляет детям право не быть разлученными со своими родителями против их воли;

— статью 22, которая требует от государств принимать надлежащие меры к тому, чтобы несовершеннолетние лица, желающие получить статус беженца или признанные беженцами, независимо от того, сопровождают их взрослые или нет, получали надлежащую защиту и помощь;

— статью 37, согласно которой Государства-участники должны следить за тем, чтобы задержание и содержание под стражей несовершеннолетних применялось только как крайняя мера и на самый минимальный срок.

По общему правилу несопровождаемые несовершеннолетние задерживаться не должны. По возможности их нужно освобождать на попечение членов семьи, которые уже проживают в стране убежища. Когда это не представляется возможным, компетентные органы, занимающиеся работой с детьми, должны организовать альтернативные условия попечения, при которых несопровождаемые несовершеннолетние получали бы необходимое жилье и находились бы под надлежащим надзором. Необходимые условия, обеспечивающие правильное развитие несовершеннолетних (как физическое, так и умственное) в период проработки более долгосрочных решений, могут быть обеспечены путем размещения в приютах или в приемных семьях.

В тех случаях, когда дети находятся вместе со своими родителями, необходимо рассматривать все подходящие и возможные альтернативы содержанию под стражей. Дети и их ближайшие попечители не должны

задерживаться и содержаться под стражей, если это не является единственным средством сохранения единства семьи.

Если же невозможно применить ни одну из альтернатив и государства все же помещают детей под стражу, это в соответствии со статьей 37 Конвенции о правах ребенка должно быть крайней мерой, которая должна применяться в течение минимального срока.

Если дети, которые являются лицами, ищущими убежища, содержатся под стражей в аэропортах, центрах временного размещения иммигрантов или тюрьмах, они не должны содержаться там в условиях, похожих на тюремные. Необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы освободить их из-под стражи и поместить в другое место для проживания. Если это окажется невозможным, необходимо организовать особые помещения для проживания, которые более подходят детям и их семьям.

Во время содержания под стражей дети имеют право на получение образования, которое в оптимальном варианте должно обеспечиваться за пределами места содержания под стражей, чтобы облегчить возможность продолжения учебы после освобождения. Следует предусмотреть условия для отдыха и игр детей, что имеет важнейшее значение для психического развития ребенка, снимает стресс и облегчает последствия психологической травмы.

Дети, содержащиеся под стражей, пользуются теми же процедурными гарантиями (перечисленными в руководящем принципе 5), что и взрослые. К несопровождаемым несовершеннолетним должен быть прикреплен опекун или юридический консультант.

#### **Руководящий принцип 7: задержание и содержание под стражей уязвимых лиц**

Учитывая крайне негативное воздействие содержания под стражей на психологическое состояние задержанных, любому ордеру должно предшествовать активное изучение возможных альтернатив задержанию лиц, ищущих убежища и попадающих под нижеперечисленные уязвимые категории:

- несопровождаемые лица пожилого возраста,
- жертвы пыток или шока,
- лица, имеющие психическую или физическую инвалидность.

В случае задержания лиц, попадающих под эти категории, рекомендуется содержать их под стражей только при условии их освидетельствования квалифицированным врачом, чтобы содержание под стражей отрицательно не сказалось на их здоровье и самочувствии. Кроме того, должны проводиться регулярное врачебное наблюдение и предоставляться помощь квалифицированного врача соответствующей специальности. Такие лица также должны в случае необходимости иметь доступ к медицинским услугам, стационарному лечению, консультациям по вопросам медикаментозного лечения и т. п.

#### **Руководящий принцип 8: задержание и содержание под стражей женщин**

Особому риску при вынужденном пребывании в местах содержания под стражей подвергаются ищущие убежища женщины и девочки-подростки, особенно прибывающие без сопровождения старших. В порядке общего

правила следует избегать задержания беременных женщин на последних месяцах беременности и кормящих матерей (у женщин этих двух категорий могут быть особые потребности).

Содержащиеся под стражей женщины, ищущие убежища, должны размещаться отдельно от ищущих убежища мужчин, кроме случаев, когда речь идет о близких родственниках. Для обеспечения уважения культурных ценностей и более надежной физической защиты женщин в местах содержания под стражей рекомендуется привлекать для работы женский персонал.

Женщины, ищущие убежища, должны иметь доступ к юридическим и другим услугам без какой-либо дискриминации по признаку пола, а также к специфическим услугам, соответствующим их особым потребностям. В частности, им должен быть обеспечен доступ к гинекологическим и акушерским услугам.

### **Руководящий принцип 9: задержание и содержание под стражей лиц без гражданства**

Всякий человек имеет право на гражданство и право не быть произвольно лишенным своего гражданства.

Лица без гражданства, которые не признаются гражданами ни одним государством по действующему в нем законодательству, имеют право на то, чтобы с ними обращались по тем же правилам и принципам обращения, как и со всеми другими лицами, содержащимися под стражей. Факт отсутствия гражданства и, следовательно, страны, к которой можно было бы автоматически обратиться с просьбой о выдаче проездного документа, не должен приводить к бессрочному содержанию под стражей. Безгражданство не должно быть препятствием для освобождения из-под стражи. Органы, отвечающие за содержание под стражей, должны принимать все меры к тому, чтобы подобные дела рассматривались без промедления, в том числе путем практических шагов по установлению и подтверждению национальности данного лица, с тем, чтобы определить, в какое государство это лицо может быть возвращено, или же путем переговоров со страной обычного проживания решить вопрос о его реадмиссии.

В случае возникновения в этой связи серьезных трудностей можно обратиться за технической и консультативной помощью к УВКБ ООН, на которое по его мандату возложена ответственность за лиц без гражданства.

### **Руководящий принцип 10: условия содержания под стражей**

Условия содержания под стражей лиц, ищущих убежища, должны быть гуманными и характеризоваться уважением их человеческого достоинства. Эти условия должны регламентироваться законодательством.

Необходимо сослаться на применяемые нормы и принципы международного права в отношении обращения с такими лицами. Особое значение для данного вопроса имеют Свод принципов ООН в отношении защиты всех лиц, находящихся в под стражей или в заключении в любой форме 1988 г., Стандартные минимальные правила ООН в отношении обращения с заключенными 1955 г. и Правила ООН в отношении защиты несовершеннолетних лиц, лишенных свободы 1990 г.

Необходимо особо подчеркнуть следующие моменты:

(i) первичное обследование всех лиц, ищущих убежища, в самом начале содержания под стражей на предмет выявления жертв психологического шока или пыток с целью обеспечения им режима обращения, предусмотренного руководящим принципом 7;

(ii) раздельное нахождение в местах содержания под стражей мужчин и женщин и раздельное содержание детей и взрослых (если это не родственники);

(iii) использование отдельных мест содержания под стражей для размещения лиц, ищущих убежища. Необходимо избегать использования тюрем. Если отдельные места для содержания под стражей не используются, лиц, ищущих убежища, следует размещать отдельно от осужденных преступников или заключенных или же находящихся под следствием. Между этими двумя категориями не должно быть никакого общения;

(iv) возможность иметь регулярные контакты и посещения друзей, родственников, религиозных, социальных и юридических консультантов. Для таких посещений должны предоставляться соответствующие помещения. По возможности такие посещения должны проходить без присутствия посторонних, если нет достаточно веских оснований для иного;

(v) возможность получать соответствующее лечение и при необходимости помощь консультанта-психолога;

(vi) возможность заниматься какими-нибудь физическими упражнениями посредством ежедневных рекреационных занятий в помещении и на воздухе;

(vii) возможность продолжать образование или профессиональное обучение;

(viii) возможность совершать религиозные отправления и получать рацион питания, соответствующий своей религии;

(ix) возможность иметь доступ к основным удобствам (кровати, душевые комнаты, помещения для личной гигиены и т. д.);

(x) доступ к механизму подачи жалоб (процедуре рассмотрения жалоб), при котором жалобы можно подавать либо непосредственно, либо конфиденциально в орган, отвечающий за содержание под стражей. Порядок подачи жалоб, включая сроки подачи и порядок обжалования, должен быть вывешен на видном месте и написан на различных языках.

## **Заключение**

УВКБ ООН, неправительственные организации, другие учреждения, а также правительства проявляют большую обеспокоенность по поводу участвовавшего применения задержания и содержания под стражей как меры ограничения свободы передвижения лиц, ищущих убежища, на основании их незаконного въезда в страну. Ввиду сложности данного вопроса настоящее руководство отразило правовые стандарты и нормы, применяемые к задержанию и содержанию под стражей. Задержание как механизм, целью которого является решение конкретных проблем государств, связанных с незаконным въездом, требует при его применении большой осторожности, чтобы не допустить подрыва фундаментальных принципов, на которых строится режим международной защиты.



## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово .....	3
Что такое мониторинг? .....	5
Мониторинг границы и защита лиц, ищущих убежища .....	6
Что такое мониторинг границы? .....	6
Для чего нужен мониторинг границы? .....	6
Роль неправительственных организаций .....	7
Обзор ситуации, связанной с предоставлением убежища, в контексте смешанных миграционных потоков .....	8
Белорусский опыт в сфере мониторинга границы .....	12
Оценка ситуации в сфере мониторинга границы в Республике Беларусь. Роль Государственного пограничного комитета Республики Беларусь .....	12
Меморандум о взаимопонимании по вопросу мониторинга границ Республики Беларусь и доступа к процедуре убежища на территории Республики Беларусь между Государственным пограничным комитетом Республики Беларусь, Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организацией по миграции, РОО «Белорусское общество Красного Креста» и ОО «Белорусское движение медицинских работников» .....	17
Опыт стран Европейского союза в вопросах мониторинга границы: словенская модель .....	29
Нормативные документы Словении .....	29
Примеры эффективной практики в Республике Словения .....	29
Место предварительного размещения в Пункте для лиц, ищущих убежища .....	29
Центр для иностранцев в Постойна .....	30
Проект по мониторингу границы .....	32
Приложения .....	34
Приложение 1. Краткое описание принципов пограничных процедур в отношении наиболее уязвимых категорий лиц, ищущих убежища, беженцев и других категорий мигрантов ...	34
Приложение 2. Руководство УВКБ ООН по применяемым критериям и стандартам в отношении задержания и содержания под стражей лиц, ищущих убежища .....	37

*Производственно-практическое издание*

• АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИИ И УБЕЖИЩА •

**Салеев** Иван Вадимович  
**Селиванов** Андрей Владимирович  
**Солодков** Тимофей Александрович  
**Фёдоров** Юрий Олегович

## **МОНИТОРИНГ ГРАНИЦЫ И ЗАЩИТА БЕЖЕНЦЕВ**

Практическое пособие

Подписано в печать 31.03.2009. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага офсетная.  
Гарнитура Петербург. Печать офсетная. Усл. печ. л. 2,79.  
Уч.-изд. л. 2,65. Тираж 1000 экз. Заказ 488.

Издатель и полиграфическое исполнение — ZIMALETTO  
ЛИ № 02330/0150378 от 19.11.08,  
ЛП № 02330/0150029 от 03.09.07.  
Ул. Октябрьская, 19/М, 220030, г. Минск, <http://www.zimaletto.tv/>,  
тел. +375 17 222 47 92