

**Защита беженцев и смешанная миграция:**

# **Десятикомпонентный план в действии**

**ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ИЗДАНИЕ**

# Содержание

Введение	6
<b>Глава 1. Сотрудничество между основными партнерами</b>	<b>8</b>
1 На национальном уровне	10
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 На региональном уровне	15
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 На международном уровне	21
<a href="#">Практический пример</a>	
<b>Глава 2. Сбор и анализ данных</b>	<b>24</b>
1 Определение цели (целей), объема и методологии сбора данных	26
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ и использование данных в политических решениях	27
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 Избранные базы и наборы данных по международной миграции	31
<b>Глава 3. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты</b>	<b>33</b>
1 Доведение обязательств по защите до сведения служащих, отвечающих за въезд	36
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Обеспечение подготовки кадров	39
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 Налаживание диалога и заключение соглашений о сотрудничестве между служащими, отвечающими за въезд, и гуманитарными организациями	41
<a href="#">Практические примеры</a>	
4 Оказание служащим, отвечающим за въезд, помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями, и в направлении их в компетентные органы	46
<a href="#">Практические примеры</a>	
5 Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты	48
<a href="#">Практический пример</a>	
6 Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты	49
<a href="#">Практические примеры</a>	
7 Создание независимых контрольных механизмов	49
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 4. Организация приема</b>	<b>54</b>
1. Организация приема в центрах	56
1 Расположение центра приема	56
2 Управление центром приема	56
3 Подготовка персонала, осуществляющего прием	56
4 Условия в центре приема	56
5 Услуги, предоставляемые в центре приема	56
6 Открытые, полуоткрытые или закрытые центры приема?	56
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 5. Механизмы составления характеристик и направления</b>	<b>64</b>
1 Составление характеристик	66
1.1 Предоставление информации	
1.2 Сбор информации	
1.3 Составление предварительной характеристики	
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Направление	67
2.1 Консультирование	
2.2 Направление	
3 Практические предложения	68
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 6. Дифференцированные процессы и процедуры</b>	<b>76</b>
1 Системы защиты детей	78
<a href="#">Практический пример</a>	
2 Процедуры выявления женщин в условиях риска	79
<a href="#">Практический пример</a>	
3 Процедуры защиты жертв торговли людьми	80
<a href="#">Практические примеры</a>	
4 Процедуры убежища	82
4.1 Средства управления нагрузкой	83
<a href="#">Практические примеры</a>	
4.2 Процедурные средства	86
<a href="#">Практические примеры</a>	

<b>Глава 7. Решения для беженцев</b>	<b>93</b>
1 Содействие самообеспеченности в ожидании долговременного решения	95
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Долговременные решения	97
2.1 Добровольная репатриация	97
<a href="#">Практический пример</a>	
2.2 Местная интеграция	97
<a href="#">Практический пример</a>	
2.3 Переселение	98
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 Решения на основе миграционных систем	100
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 8. Действия в отношении вторичных перемещений</b>	<b>105</b>
1 Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений	107
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках нерегулируемых дальнейших перемещений	109
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 Выработка региональных и (или) двусторонних подходов к защите	111
<a href="#">Практические примеры</a>	
4 Поддержка и мониторинг реадмиссии участников вторичных перемещений в страну их первого убежища	112
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 9. Механизмы возвращения небегенцев и альтернативные варианты миграции</b>	<b>116</b>
1 Возвращение	119
1.1 Соблюдение принципа запрещения принудительной высылки в процессе возвращения и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством	119
<a href="#">Практические примеры</a>	
1.2 Содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении	122
<a href="#">Практические примеры</a>	
1.3 Возвращение людей с особыми потребностями	126
<a href="#">Практические примеры</a>	
1.4 Сотрудничество между принимающей страной и страной происхождения	127
<a href="#">Практические примеры</a>	
1.5 Мониторинг после возвращения	129
<a href="#">Практический пример</a>	
2 Варианты миграции (в т.ч. регуляризация) как альтернативы возвращению	130
<a href="#">Практические примеры</a>	
<b>Глава 10. Информационная стратегия</b>	<b>134</b>
1 Информационные кампании	137
<a href="#">Практические примеры</a>	
2 Повышение уровня осведомленности и информирование о торговле людьми	139
<a href="#">Практические примеры</a>	
3 Деятельность по информированию и активизации в принимающих странах	141
<a href="#">Практические примеры</a>	

## Сокращения

АККОРД	Австрийский центр исследований и документации о странах происхождения и убежище
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АТК	Межправительственные азиатско-тихоокеанские консультации по беженцам, перемещенным лицам и мигрантам
БОМКА	Программа ЕС по содействию управления границами в Центральной Азии
ВХК	Венгерский Хельсинкский комитет
ДСБ	Датский совет беженцев
ДЭСВ ООН	Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам
Европол	Европейская полицейская служба
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
ЖТЛ	Жертва торговли людьми
ИВПР	Инструмент выявления повышенных рисков
ИМП	Институт миграционной политики
Интерпол	Международная организация уголовной полиции
ИППП	Инфекция, передаваемая половым путем
ИСП	Информация о странах происхождения
КАРДС	Программа помощи Сообщества в сфере реконструкции, развития и стабилизации
КАРИМ	Европейско-Средиземноморский консорциум по прикладным исследованиям в области международной миграции
ККРС	Карибский комитет развития и сотрудничества
КМСВ США	Комиссия США по международной свободе вероисповедания
Конвенция о беженцах 1951 г.	Конвенция о статусе беженцев 1951 г.
ЛПВС	Лицо, перемещенное внутри страны
МАСБП	Международная ассоциация судей беженского права
МВБ	Министерство внутренней безопасности США
МВПК	Межведомственный постоянный комитет
МККК	Международный комитет Красного Креста
МККМ	Международная католическая комиссия по миграции
МоВ	Меморандум о взаимопонимании
МОМ	Международная организация по миграции
МОМУП	Международная организация по вопросам мира, ухода и помощи
МОТ	Международная организация труда
МЦРМП	Международный центр по разработке миграционной политики
НПО	Неправительственная организация

НПТ	Непродовольственный товар
НСБ	Норвежский совет беженцев
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОЕСУ	Общая европейская система убежища
ОИБЛУ	Организация по интеграции и благосостоянию лиц, ищущих убежища
ООН	Организация Объединенных Наций
ОСБ	Определение статуса беженца
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	Программа развития ООН
Протокол 1967 г.	Протокол к Конвенции о статусе беженцев 1967 г.
ПУВЗ	Проект по укреплению возможностей защиты
РСГОМ	Региональная сеть гражданских организаций по миграции
СГН	Сексуальное и гендерное насилие
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
УИБ	Управление по вопросам иммиграции и беженцев Канады
УКГВ ООН	Управление ООН по координации гуманитарных вопросов
УНП ООН	Управление ООН по наркотикам и преступности
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация ООН
ФРОНТЕКС	Европейское пограничное агентство
ЦИВМ	Центр исследований вынужденной миграции
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЭКОВАС	Экономическое сообщество западноафриканских государств
ЭНАРО	Европейская сеть организаций по приему беженцев
ЮНДАФ	Рамочная программа помощи ООН в целях развития
ЮНЕЙДС	Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДУ
ЮНЕСКО	ООН по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	ООН по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНИФЕМ	Фонд ООН для развития в интересах женщин
ЮНФПА	Фонд ООН в области народонаселения
proGres	Глобальная система регистрации характеристик

**Р**астущие масштабы, размах и сложность перемещений населения приумножили точки пересечения между защитой беженцев и международной миграцией. «Смешанная миграция» - ситуации, в которых люди с разными целями движутся рядом друг с другом, используя одни и те же маршруты и средства транспорта либо обращаясь к услугам одних и тех же контрабандистов – может создавать серьезные проблемы в плане защиты. Передвижение, если оно осуществляется без необходимых документов, часто бывает опасным, подвергая людей эксплуатации и жестокому обращению со стороны контрабандистов и торговцев людьми, а то и ставя под угрозу их жизнь. Большинство мигрантов, когда они перемещаются на нерегулируемой основе, попадают в уязвимое положение, и у многих из них есть особые потребности, которые требуют неотложного внимания. Выявление беженцев среди более обширных нерегулируемых миграционных потоков может оказаться сложной задачей, особенно там, где у самих людей разные мотивы для перемещения. После выявления беженцы требуют защиты от принудительного выдворения, убежища и доступа к долговременному решению.

В то же время, растущая осведомленность о более широком явлении миграции и разработка государствами все более тщательно продуманной миграционной политики могут дать новые возможности для защиты беженцев и для мигрантов. Региональная интеграция и либерализация или программы иммиграции для удовлетворения спроса на рабочую силу, к примеру, в некоторых странах расширили доступное для беженцев пространство защиты.

УВКБ ООН разработало Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции (далее – «Десятикомпонентный план» или «План») как инструмент, призванный помочь всем заинтересованным сторонам в интеграции факторов, касающихся защиты беженцев, в более широкую миграционную политику. В Десятикомпонентном плане очерчены десять основных сфер в рамках стратегий по работе с так называемыми «смешанными миграционными потоками», где необходимы инициативы по защите. Акцент в Десятикомпонентном плане сделан на деятельность в странах транзита и назначения. Он включает как традиционные мероприятия по защите, так и конкретные предложения, выработанные для защиты беженцев и лиц, ищущих убежища, в ситуациях смешанной миграции. В частности, в Плане рекомендуется создать системы въезда, которые позволят выявлять новоприбывших с потребностями защиты и предоставлять им надлежащие и дифференцированные решения, а также удовлетворять потребности других групп, участвующих в смешанных перемещениях. В Десятикомпонентном плане не рассматриваются глубинные причины смешанных миграционных перемещений. Вместе с тем, в нем признана необходимость более долгосрочного участия и развития, направленного на укрепление мира, демократизацию и создание возможностей для того, чтобы зарабатывать средства к существованию.

В создании Десятикомпонентного плана использовались инновационные инициативы по защите, которые УВКБ ООН и его партнеры разработали в различных регионах. После обнародования План вдохновил новые инициативы и проекты во многих регионах. В данной публикации представлен сборник этих инициатив как практическое пособие для персонала УВКБ ООН и заинтересованных партнеров по выполнению Десятикомпонентного плана.

Настоящая публикация выпущена в рамках проекта, финансируемого Европейской Комиссией<sup>1</sup>. Почти 150 представленных здесь практических примеров из 55 разных стран были отобраны по тому конкретному вкладу, который они внесли в достижение целей Десятикомпонентного плана: в разработку миграционных стратегий, которые отражают законные интересы суверенитета и безопасности государств, но при этом учитывают права всех мужчин, женщин, мальчиков и девочек, участвующих в смешанных миграционных перемещениях. Многие из этих примеров являются проектами, в которых задействованы различные заинтересованные стороны, как правительственные, так и неправительственные, что демонстрирует важность и ценность усилий, построенных на сотрудничестве. Отобранные проекты увеличивают ценность, но, очевидно, ни один из проектов не реализуется без трудностей. Некоторые из этих трудностей освещены в соответствующем описании проекта; другие проекты лишь недавно инициированы, и их влияние пока невозможно оценить определенно. Поэтому мы решили избегать такой классификации, как «наилучшая практика» или «добросовестная практика».

Хотя УВКБ ООН и его партнеры работают над вопросами, касающимися защиты беженцев и международной миграции, уже довольно давно, в некоторых регионах эта тема относительно нова. Как следствие, некоторые регионы более часто представлены в примерах, чем другие. Предполагается, однако, что этот сборник быстро расширится за счет других регионов, учитывая растущее количество инициатив.

Сборник построен в соответствии с десятью пунктами Плана, с акцентом на представление практических примеров. Каждая глава начинается с введения, после чего идет обзор предметов, рассмотренных в этой главе, и соответствующих практических примеров. Затем эти практические примеры более подробно освещаются в отдельных вставках, после пояснительного параграфа по конкретному предмету. Большинство практических примеров содержат в приложении перечень подтверждающей документации, из которой можно получить дополнительные сведения о примере. Завершается глава описанием видов поддержки, которую может предоставить УВКБ ООН, и перечнем приложений к главе. В списке избранной литературы в конце каждой главы читателю предлагаются источники, из которых можно получить дополнительную информацию, в том числе о соответствующей правовой базе. Интерактивная версия сборника будет доступна на открытом веб-сайте УВКБ ООН.

УВКБ ООН приветствует комментарии, предложения и информацию о проектах и инициативах, которые могут обогатить сборник примеров. Направляйте, пожалуйста, такую информацию по следующему электронно-почтовому адресу: [KLUG@UNHCR.org](mailto:KLUG@UNHCR.org).

DIPS/PPLAS  
Июнь 2009 г.

---

<sup>1</sup> Этот проект включает также четыре региональных конференции по защите беженцев и смешанной миграции и четыре «круглых стола» экспертов по конкретным концепциям Десятикомпонентного плана. Информационный материал об этом проекте представлен по адресу <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/483bca3a2.pdf>.

# 1. Сотрудничество между основными партнерами

## Содержание

### 1. На национальном уровне

#### *Практические примеры*

- Тематическая группа ООН по миграции, Марокко
- Четырехсторонний меморандум о взаимопонимании, Ливия
- Специальная рабочая группа по смешанной миграции, Сомали
- Министерская специальная рабочая группа по нерегулируемой миграции, Танзания
- Укрепление национальных возможностей по управлению смешанными миграционными перемещениями, Мавритания

### 2. На региональном уровне

#### *Практические примеры*

- Региональная конференция по миграции (Пуэблский процесс): повышение уровня осведомленности о предоставлении международной защиты беженцам в рамках смешанных миграционных потоков
- Азиатско-тихоокеанские консультации по беженцам, перемещенным лицам и мигрантам
- Мексиканский план действий для латиноамериканских государств
- Региональная конференция по защите беженцев и международной миграции в Аденском заливе

### 3. На международном уровне

#### *Практический пример*

- Бернская инициатива и Международная программа управления миграцией

*Ссылки на другие примеры приведены в тексте*

**С**мешанная миграция отличается от других видов ситуаций, касающихся беженцев. Вследствие различающихся и смешанных характеристик мужчин, женщин, девочек и мальчиков, участвующих в такой миграции, она не подпадает под мандат или сферу компетенции УВКБ ООН либо одного какого-то конкретного органа. Она также не ограничена одним государством и регулярно затрагивает несколько стран, лежащих вдоль миграционного маршрута. Выработка эффективных ответных мер, как правило, выходит за пределы возможности одного отдельно взятого государства, международного агентства или НПО, и здесь необходимо учитывать точки зрения множества задействованных субъектов, которые могут частично совпадать, дополнять друг друга или различаться. Основанный на сотрудничестве подход, охватывающий всех заинтересованных субъектов, не только будет учитывать эти различные взгляды, но и обеспечит наилучшее использование различных обязанностей, возможностей и имеющегося опыта.

Главная цель соглашений о сотрудничестве между партнерами в контексте Десятикомпонентного плана состоит в том, чтобы миграционная политика и стратегии учитывали необходимость обеспечения защиты и принимали во внимание потребности и права тех, кто участвует в этих перемещениях. Соответствующие партнеры в конкретной ситуации, связанной со смешанной миграцией, будут определяться маршрутами следования (которые затрагивают различные государства), характеристиками мигрантов (что предполагает участие ведомств с различными сферами компетенции) и мандатом, финансированием и ресурсами министерств, международных и неправительственных организаций, которые фактически присутствуют или могут присутствовать в государстве или регионе, затронутом миграцией. Заинтересованные стороны могут меняться в зависимости от фазы ответных действий (прибытие, среднесрочное пребывание, долговременные решения).

В отличие от других пунктов Десятикомпонентного плана, тема «сотрудничество между основными партнерами» содействует выработке методологии решения проблем смешанной миграции, а не описывает деятельность по усилению практических ответных мер по смешанным перемещениям в конкретной области. Большинство примеров, собранных в этом справочнике, охватывают более одного участника и демонстрируют, как можно задействовать сотрудничество в контексте смешанной миграции. Хотя примеры, представленные в настоящей главе, ориентированы на сотрудничество в отношении конкретного вопроса или темы, они также создают рамки для сотрудничества, которые можно комплексно применять к некоторым или всем аспектам ситуации со смешанной миграцией.

Сотрудничество должно развиваться из конкретной ситуации со смешанной миграцией и в ответ на нее. Для того, чтобы определить параметры сотрудничества, важно сначала понять характер соответствующей ситуации со смешанной миграцией. Эта тема рассматривается в Главе 2.

# 1. На национальном уровне

## Тематическая группа ООН по миграции, 2007-2011 гг., Марокко

### A Подоплека и обоснование

Тематические группы странового представительства ООН в Марокко содействуют реализации Рамочной программы помощи ООН в целях развития (ЮНДАФ). Они служат форумами для обмена информацией и анализа, разработки общих стратегических основ, содействия в реализации агентствами ООН совместных мероприятий по разработке национальной политики, программ и развитию потенциала.

Тематическая группа ООН по миграции поддерживает марокканские власти и гражданское общество в разработке политики и стратегий более эффективного решения проблемы миграционных перемещений в соответствии с ЮНДАФ на 2007-2011 года.

Тематическая группа выполняет следующие пять основных задач:

- поддерживает марокканские власти в разработке и реализации миграционной политики;
- поощряет соблюдение прав мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, а также улучшение условий их жизни;
- содействует усовершенствованию управления регулируемой миграцией;
- разрабатывает социально-экономические альтернативы миграции, укрепляя связи между миграцией и развитием, в том числе содействуя добровольной обратной миграции;
- содействует борьбе с незаконным ввозом людей и торговлей людьми.

### B Участники

СЕА, ФАО, МОТ, МОМ, ЮНЕЙДС, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНИФЕМ, УВКБ ООН.

### C Действия

- Проведение каждые два месяца встреч для обеспечения контроля и координации реализации общей стратегической основы;
- обмен информацией, результатами анализа и передовой практикой;
- участие в конференциях и семинарах;
- поддержка исследовательских проектов (например, исследования по вопросам торговли людьми, исследования по вопросам сбора и анализа данных) и академических обменов;
- координация Совместной инициативы ЕК и ООН по миграции и развитию (Марокко – одна из 16 целевых стран);
- оказание правительственным и неправительственным национальным партнерам помощи в осуществлении деятельности, касающейся мандата Группы.

### D Обзор

Тематическая группа разработала общую стратегическую основу по вопросам миграции для Марокко как страны эмиграции, транзита и назначения. Эта основа стала предметом обширных двусторонних дискуссий с институциональными партнерами. В результате правительство предложило разработать комплексную миграционную политику. Как правило, Тематическая группа поощряла участие ООН в решении вопросов, касающихся миграции и беженцев. Это, в свою очередь, привело к более активному, основанному на правах человека участию институциональных партнеров и гражданского общества.

Задачи для ООН и, в частности, для Тематической группы ООН, состоят в том, чтобы включить комплексную миграционную политику и стратегию в национальную повестку дня, а также поддерживать различные заинтересованные стороны в их усилиях по реализации такой повестки дня.

### E Дополнительная информация

“Groupe Thématique Migrations, Cadre stratégique”, сентябрь 2007 г. – Приложение 1

# Четырехсторонний меморандум о взаимопонимании в Ливийской Арабской Джамахирии, 2008 г., Ливия

## A Подоплека и обоснование

В июне 2008 г. был подписан Меморандум о взаимопонимании (MoV) между УВКБ ООН, одним ливийским и двумя европейскими агентствами-партнерами с целью сотрудничества в сфере защиты беженцев и международной миграции в контексте реализации Десятикомпонентного плана в Ливии. Меморандум продолжил двусторонние соглашения о сотрудничестве в этой же области, заключенные между УВКБ ООН и ливийским партнером – Международной организации по вопросам мира, ухода и помощи (МОМУП).

## B Участники

- Международный центр по разработке миграционной политики (МЦРМП), Вена;
- Международная организация по вопросам мира, ухода и помощи (МОМУП), Ливия;
- Итальянский совет по делам беженцев (СИР);
- Представительство УВКБ ООН в Ливии.

## C Действия

В вышеупомянутом документе очерчена основа для сотрудничества между партнерами в Ливии: *«Стороны стремятся поддерживать Ливийскую Арабскую Джамахирию в разработке и реализации всеобъемлющих и учитывающих потребности защиты миграционных стратегий с полным соблюдением международных и региональных принципов беженского права и прав человека, а также усиливать защиту лиц, входящих в компетенцию УВКБ ООН, в Ливийской Арабской Джамахирии»* (статья 2).

Предусмотрено сотрудничество в форме совместных мероприятий либо отдельных действий в четырех ключевых областях: наращивание потенциала, управление данными, исследования/опросы, добровольная репатриация.

## D Обзор

Меморандум демонстрирует, как партнерство между международными и местными правительственными и неправительственными субъектами может помочь правительствам решать проблему смешанной миграции. Это – первая официальная договоренность по вопросу смешанной миграции, которая непосредственно основывается на Десятикомпонентном плане действий. MoV также демонстрирует, что можно осуществить ряд стратегических постепенных шагов для налаживания эффективного сотрудничества между различными субъектами.

Среди вызовов, на которые сторонам придется отвечать в ходе выполнения вышеупомянутого документа, - политическая чувствительность вопросов, касающихся смешанной миграции; отсутствие в Ливии четкой административной структуры для убежища и миграции; способность партнеров исполнять свои обязательства.

## E Дополнительная информация

Меморандум о взаимопонимании – Приложение 2

# Специальная рабочая группа по смешанной миграции, 2007 г., Сомали

## А Подоплека и обоснование

В апреле 2007 г. несколько агентств ООН, МОМ и ряд неправительственных организаций образовали Специальную рабочую группу по смешанной миграции (СРГСМ) в Сомали под эгидой Кластера защиты Межведомственного постоянного комитета (МВПК)<sup>2</sup>, в котором УВКБ ООН и МОМ являются сопредседателями. Цель СРГСМ, которая обеспечивает форум для формирования политики на уровне страны и обмена информацией, состоит в выработке всеобъемлющего и согласованного ответа на потребности в защите и гуманитарные потребности беженцев и мигрантов, проезжающих транзитом через Сомали. Там, где необходимо и целесообразно, в сферу деятельности СРГСМ включаются также внутренне перемещенные лица из Сомали.

У СРГСМ три главные задачи:

- выработать межведомственную основу для гуманитарных вмешательств в отношении смешанных миграционных перемещений в Сомали;
- прилагать усилия по пропаганде и наращиванию потенциала на национальном уровне;
- содействовать региональной координации.

## В Участники

- Датский совет беженцев (ДСБ);
- Международный комитет Красного Креста (МККК);
- Международная организация по миграции (МОМ);
- Норвежский совет беженцев (НСБ);
- Детский фонд ООН (ЮНИСЕФ);
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН);
- Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН);
- Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН);
- Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

## С Действия

- Подготовка справочного доклада о смешанных миграционных перемещениях через Сомали и Аденский залив<sup>3</sup>;
- разработка регулярных совместных информационных бюллетеней;
- совместные брифинги доноров и подача проектных предложений;
- организация региональной конференции по смешанной миграции в Аденском заливе в сотрудничестве с УВКБ ООН;
- создание механизма внутрорегионального обмена информацией;
- создание группы быстрого реагирования в Босассо для обеспечения незамедлительной реакции на чрезвычайные ситуации;
- предоставление соответствующим мигрантам в Босассо аварийно-спасательного набора (продуктов питания и НПТ);
- обучение по вопросам международной защиты беженцев, мониторингу, отчетности и ответным мерам для членов СРГСМ и партнеров по защите;
- открытие оперативного центра по смешанной миграции в Босассо для сокращения нерегулируемой миграции посредством услуг по обмену информацией и направлению для фактических и потенциальных мигрантов.

<sup>2</sup> МВПК – межведомственный форум для координации, выработки политики и принятия решений в ситуациях перемещения внутри страны с участием ключевых гуманитарных партнеров, как представляющих ООН, так и других.

<sup>3</sup> Mixed Migration Task Force Somalia, *Mixed Migration through Somalia and across the Gulf of Aden*, April 2008, [www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html).

## D Обзор

СРГСМ улучшила совместное использование информации, межведомственную координацию и обеспечила разработку совместных подходов в Сомали. Модель многосторонней специальной группы, по которой построена СРГСМ, воспроизведена в Йемене, и между двумя этими группами налажен регулярный обмен.

Хотя агентства-партнеры согласовали исчерпывающий список мероприятий по выполнению, сложная ситуация с безопасностью задержала выполнение некоторых мероприятий.

## E Дополнительная информация

Кластер защиты МВПК в Сомали: Специальная рабочая группа по смешанной миграции. Техническое задание – Приложение 3

# Министерская специальная рабочая группа по нерегулируемой миграции, 2008 г., Танзания

## A Подоплека и обоснование

В развитие инициированного Верховным комиссаром Диалога по проблемам защиты 2007 г. Министр внутренних дел Танзании на встрече с заинтересованными сторонами создал Министерскую специальную рабочую группу для оценки различных аспектов нерегулируемой миграции. При Центре исследований вынужденной миграции был создан секретариат, и начался двухлетний проект, основанный на трехстороннем соглашении между УВКБ ООН, Министерством внутренних дел Танзании и Центром исследований вынужденной миграции (ЦИВМ).

## B Участники

- ЦИВМ;
- МККК;
- МОМ;
- Министерство внутренних дел (департамент обслуживания беженцев, департамент иммиграционных услуг, департамент исправительных учреждений);
- Танзанийское общество Красного Креста;
- УВКБ ООН.

## C Действия

- Создание Секретариата Специальной рабочей группы при ЦИВМ в Дар-эс-Саламе;
- ознакомление всех членов Специальной рабочей группы с понятием смешанной миграции;
- мониторинговые миссии Специальной рабочей группы в связи с рядом конкретных случаев смешанной миграции и подготовка отчетов;
- исследования и сбор данных;
- оказание помощи мигрантам, желающим вернуться;
- подготовка сотрудников пограничной службы;
- разработка отчетов о положении дел в управлении границами, характеристик и направлений;
- оказание помощи беженцам и пересмотр Закона о беженцах;
- работа над планами региональной конференции;
- работа над предложением по избежанию ненужного содержания под стражей новоприбывших лиц, не имеющих документов.

## D Обзор

Некоторые рекомендации из отчетов Специальной рабочей группы были приняты правительством Танзании, и некоторые из новоприбывших, не имевших документов, были освобождены из центров временного содержания. Сотрудники пограничной службы положительно отреагировали на первые

тренинги. Новый проект Министерской специальной рабочей группы начался в конце 2008 г., поэтому многие мероприятия еще выполняются.

## Е *Дополнительная информация*

Министерская специальная рабочая группа по нерегулируемой миграции: отчет о ситуации с нерегулируемой миграцией в Танзании, Дар-эс-Салам, апрель 2008 г. – Приложение 4  
Информационный бюллетень: доступ к защите в смешанных миграционных потоках – Приложение 5

# Укрепление национальных возможностей по управлению смешанными миграционными перемещениями, 2008 г., Мавритания

## А *Подоплека и обоснование*

Проект предполагает сотрудничество между несколькими ведомствами. Он направлен на решение проблемы смешанной миграции из Мавритании и через Мавританию на Канарские острова. У проекта три задачи:

- консолидировать пространство убежища в Мавритании;
- усилить понимание международных норм, касающихся миграции и защиты беженцев, с целью содействия соответствию национальных законов этим нормам;
- расширить возможности институционального управления в сфере миграции и обеспечить соблюдение законодательства о беженцах посредством национальных процедур предоставления убежища и определения приемлемости, уточнения обязанностей, расширенных механизмов координации, упрощения доступа к соответствующей информации.

Проект мог использовать результаты предыдущих мероприятий по смешанной миграции в стране, таких как *Groupe d'Etude des Flux Migratoires* (GEFEM, «Группа по исследованиям миграционных потоков»), созданная Министерством внутренних дел в 2005 г., в состав которой входили заинтересованные дипломатические миссии, департаменты министерств и агентства ООН<sup>4</sup>.

## В *Участники*

- Европейская Комиссия;
- FIIAPP (Fondation Internationale et pour l'Ibero Amérique d'administration et politiques publiques);
- MOM;
- местные партнеры-исполнители;
- УВКБ ООН.

## С *Действия*

- В сотрудничестве с Испанским Красным Крестом и Мавританским Красным Полумесяцем FIIAPP отвечала за:
  - управление оказанием гуманитарной помощи жителям центра приема Нуадхибу;
  - обучение персонала мавританских органов власти по вопросам временного приема и оказания помощи;
  - наращивание потенциала мавританских органов власти по наблюдению за границами.
- Деятельность УВКБ ООН была направлена на укрепление национальных возможностей в сфере убежища и экстренных гуманитарных мер в сотрудничестве с национальными НПО. Среди направлений деятельности были следующие:
  - оказание помощи беженцам;
  - содействие лучшему пониманию смешанной миграции в Мавритании;
  - укрепление национальных процедур убежища и отдела миграции/защиты в Министерстве внутренних дел;

<sup>4</sup> GEFEM не встречалась с 2006 г., но недавно была возобновлена деятельность двух из ее тематических рабочих групп.

- подготовка правовых исследований для поддержки процесса пересмотра законодательства Мавритании о миграции и убежище;
- организация региональных учебных семинаров по законодательству об убежище и беженцах;
- оказание поддержки Рабочей группе по миграционным потокам в Нуакшоте.
- МОМ, в сотрудничестве с Мавританским Красным Полумесяцем:
  - оказывала помощь в добровольном возвращении нерегулируемых и уязвимых мигрантов в Мавритании;
  - оснастила несколько пограничных пунктов средствами укрепления возможностей управления въездом на территорию страны и выездом с нее (с помощью Французской международной полицейской службы технического сотрудничества);
  - проводила ознакомительные поездки и учебные курсы по подделке документов, биометрии, управлению пограничными постами.

## D Обзор

Данная инициатива содействовала сотрудничеству между УВКБ ООН, МОМ, FIIAPP, испанскими и французскими властями. Скоординированные ответные меры помогли разрешить многочисленные опасные ситуации, в которые попадали мигранты, лица, ищущие убежища, и беженцы. Разрабатывается национальная миграционная стратегия, которая должна быть представлена Совету Министров в первой половине 2009 г. Первые проекты пересмотренного Закона об иностранцах и Закона о торговле людьми представлены УВКБ ООН и другим международным и правозащитным организациям на предмет получения комментариев.

## 2. На региональном уровне

### Региональная конференция по миграции (Пуэблский процесс), Америка: повышение уровня осведомленности о предоставлении международной защиты беженцам в рамках смешанных миграционных потоков, 1996 г.

#### A Подоплека и обоснование

Региональная конференция по миграции (РКМ) – уникальный и гибкий многосторонний форум, предназначенный для того, чтобы дать государствам возможность обмениваться опытом и разрабатывать региональную политику, учитывая при этом связь между развитием и миграцией и права человека мигрантов. РКМ также инициировала ряд проектов технической помощи, которые приблизились к оперативному этапу разработки. УВКБ ООН имеет статус наблюдателя в РКМ.

#### B Участники

- **Государства-члены:** Белиз, Канада, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, США.
- **Страны-наблюдатели:** Аргентина, Колумбия, Эквадор, Ямайка, Перу.
- **Международные организации со статусом наблюдателя:** Межамериканская комиссия по правам человека, Международная организация по миграции (МОМ), Экономическая комиссия ООН для Латинской Америки и Карибского бассейна / Латиноамериканский демографический центр, Система Центральноамериканской интеграции (СИКА), Специальный докладчик ООН по правам человека мигрантов, ЮНФПА, УВКБ ООН.
- **НПО:** Региональная сеть гражданских организаций по миграции (РСГОМ), в которую входят свыше 65 НПО, работающих над вопросами миграции в государствах-членах.

#### C Действия

- Пересмотренный План действий Региональной конференции по миграции включает конкретное упоминание о важности выявления лиц, нуждающихся в защите, в более обширных миграционных потоках;
- учебный модуль по защите беженцев является компонентом регионального тренинга для сотрудников пограничных, миграционных и консульских служб, который проводится в сотрудничестве с правительствами Канады, США и Мексики;
- УВКБ ООН приглашено участвовать во многих мероприятиях РКМ и вносит свой вклад в их проведение;
- В феврале 2007 г. был организован, с УВКБ ООН и МОМ, семинар по миграционному законодательству;
- В июне 2008 г. правительствами Канады и Коста-Рики, при поддержке УВКБ ООН, был организован практикум «Защита и долговременные решения в контексте смешанных миграционных потоков».

#### D Обзор

Государства-члены РКМ стали больше осведомлены о смешанных миграционных потоках в Северной и Центральной Америке, а также о важности выявления беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, и проведения различия между ними и мигрантами.

#### E Дополнительная информация

Доступна на официальном веб-сайте РКМ: <http://www.rcmvs.org/> (на английском языке) или <http://www.crmvs.org/> (на испанском языке).

Документы о позиции УВКБ ООН, направленные РКМ, доступны по адресу [http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=6253](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253).

## Азиатско-тихоокеанские консультации по беженцам, перемещенным лицам и мигрантам, 1996 г.

### А Подоплека и обоснование

Процесс межправительственных азиатско-тихоокеанских консультаций по беженцам, перемещенным лицам и мигрантам (АТК) был начат в 1996 г. как форум, где страны региона могли бы обсуждать проблемы, вызванные смешанными миграционными перемещениями. АТК координируются по ротационному принципу разными странами региона, а председатель назначается на один год с возможностью продления.

### В Участники

- Все страны Азиатско-Тихоокеанского региона;
- МОМ;
- УВКБ ООН.

### С Действия

- АТК организуются на пленарном уровне, субрегиональном уровне и уровне рабочих групп. Пленарные заседания проводятся один раз в год и являются платформой для принятия решений об обширных темах, подлежащих обсуждению в течение календарного года. Субрегиональные заседания и заседания рабочих групп созываются регулярно для обсуждения конкретных тем.
- Пленарное заседание АТК 2006 г., на котором председательствовала Китайская Народная Республика, выработала Сямыньский план действий, которым были установлены условия будущей координации.
- Среди рассмотренных вопросов - следующие: причины и следствия перемещений населения, сбор данных и обмен информацией, профилактика и готовность, реинтеграция и устойчивость, комплексные и долговременные решения для беженцев, торговля женщинами и детьми, нелегальные иммигранты/работники, незаконный ввоз людей и нерегулируемая миграция, чрезвычайные ответные меры, планирование на случай чрезвычайных обстоятельств.
- В январе 2007 г. был создан постоянный Секретариат в Апия (Самоа), который оказывает оперативную и административную поддержку стране-координатору.

### Д Обзор

Платформа АПК позволяет провести всеобъемлющий обзор проблем, создаваемых смешанной миграцией в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Один из главных вызовов, вытекающих из усилий по региональному сотрудничеству с участием большого числа субъектов, состоит в обеспечении того, чтобы дискуссии давали конкретные результаты – либо в форме общих целей, либо в форме четко определенных мер по выполнению. Для такого большого форума, как этот, важно сильное председательство, которое должно обеспечить, чтобы все дискуссии заканчивались действиями.

### Е Дополнительная информация

Доступна на веб-сайте [www.apcprocess.net](http://www.apcprocess.net).

# Мексиканский план действий для латиноамериканских государств, 2004 г.

## A Подоплека и обоснование

Мексиканский план действий (МПД) был принят в 2004 г. с целью содействия конкретным мерам по защите, главным образом, колумбийских беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и других мигрантов в Латинской Америке. План действий, построенный на принципах региональной солидарности, международного сотрудничества и разделения ответственности, ориентирован на вопросы, касающиеся как защиты, так и долговременных решений.

## B Участники

- Все латиноамериканские государства;
- Свыше 100 НПО/представителей гражданского общества.

## C Действия

Компонент Плана, касающийся защиты, направлен на укрепление правовой и оперативной базы защиты беженцев и лиц, перемещенных внутри страны, в регионе. В нем предусмотрены следующие меры:

- принятие и пересмотр законодательства о беженцах, внесение изменений в миграционное законодательство, выработка государственной политики и показателей отношения к лицам, перемещенным внутри страны, в Колумбии;
- признание различных потребностей в защите в зависимости от возраста, гендера и многообразия;
- усиление национальных комиссий по определению статуса беженца путем предоставления финансирования и наращивания потенциала;
- укрепление национальных и региональных сетей защиты, таких как бюро уполномоченных по правам человека и организации гражданского общества, работающие в сфере прав человека, вынужденное перемещение и миграция. Кроме того, оказываются юридические консультации лицам, ищущим убежища, беженцам и лицам, перемещенным внутри страны;
- обучение в сфере беженского права и содействие развитию этой области права.

Компонент, касающийся долговременных решений, включает три конкретные программы:

- «Города солидарности», в которой приоритет отдан осуществлению и соблюдению прав и которая направлена на повышение качества защиты и содействие местной интеграции в приграничных районах и в городах;
- «Границы солидарности», которая предусматривает мониторинг границ и выработку ответных мер по защите, как то процедуры определения статуса, регистрация и документирование, проекты по мобилизации общественности, проекты по обеспечению доходов для беженцев, лиц, перемещенных внутри страны, и принимающих сообществ;
- «Переселение на основе солидарности» - региональная программа переселения, главным образом для колумбийских беженцев, живущих в Коста-Рике и Эквадоре.

## D Обзор

Мексиканский план действий сводит воедино широкий круг участников (правительства, международные организации, научные круги, гражданское общество) и предлагает целый ряд инициатив, направленных на содействие достижению общих целей, поставленных в Плате. Эффективное выполнение осложнено из-за нехватки финансовых ресурсов. Кроме того, на политическую приверженность и импульс в реализации Плана повлияли выборы в ряде латиноамериканских государств.

## E Дополнительная информация

Мексиканская декларация и План действий, ноябрь 2004 г. – Приложение 6.

# Региональная конференция по защите беженцев и международной миграции в Аденском заливе, 19-20 мая 2008 г., Сана (Йемен)<sup>5</sup>

## A Подоплека и обоснование

УВКБ ООН создало эту конференцию в сотрудничестве со Специальной рабочей группой по смешанной миграции (Сомали), а финансировала ее Европейская Комиссия. Цель конференции состояла в том, чтобы заручиться поддержкой для принятия регионального Плана действий по защите беженцев и смешанной миграции в регионе Аденского залива. Дискуссии по региональному сотрудничеству и мерах по выполнению строились на основе Десятикомпонентного плана.

## B Участники

- Доноры (ЕК, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Испания, Япония, США);
- международные агентства;
- местные и международные неправительственные организации;
- региональные организации, в том числе Африканский Союз;
- представители Йемена, региона Африканского Рога (Джибути, Эфиопии, Пунтленда и Сомалиленда) и Персидского залива (Бахрейн, Оман, Катар, Саудовская Аравия, ОАЭ).

## C Действия

Дискуссии касались широкого круга вопросов, в том числе гуманитарных проблем, вызванных ростом числа мигрантов и беженцев, перемещающихся через регион Африканского Рога, в Йемен и, в некоторых случаях, далее в третьи страны.

Было проведено пленарное заседание и заседания восьми разных рабочих групп по рассмотрению Десятикомпонентного плана действий. В ходе этих заседаний были приняты, в частности, следующие рекомендации:

- создать на национальном уровне межминистерские комитеты для обеспечения сотрудничества с правительствами;
- организовать консультативные форумы и принять стратегии на национальном и региональном уровнях;
- подключиться к существующему в регионе процессу консультаций по вопросам миграции.

## D Обзор

Конференция предоставила уникальную возможность обсудить проблемы, вызванные смешанной миграцией в Аденском заливе и через него, на основе Десятикомпонентного плана.

На ней собрались представители стран происхождения, транзита и назначения, которым была предоставлена платформа для обсуждения проблем, волнующих их, и рекомендаций.

Конференция подтвердила важность регионального и субрегионального сотрудничества в решении проблем, связанных со смешанными миграционными перемещениями, и выявила некоторые пробелы, где требуются действия со стороны основных партнеров. Эти выводы лягут в основу будущего Плана действий.

## E Дополнительная информация

Отчет и все материалы Конференции размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4a252c786.html>.

Концептуальная записка о Конференции – Приложение 7.

---

<sup>5</sup> Аналогичная конференция по вопросам защиты беженцев и смешанной миграции в западноафриканском регионе состоялась в Дакаре (Сенегал) в ноябре 2008 г. Подробная информация размещена по адресу <http://www.unhcr.org/4a27be466.html>. Обе конференции являются компонентами серии конференций, проведенных в четырех различных регионах.

## Седеркопингский процесс

Седеркопингский процесс, основанный в 2001 году, охватывает десять стран, расположенных вдоль границы расширенного ЕС: Беларусь, Эстонию, Венгрию, Латвию, Литву, Молдову, Польшу, Румынию, Словакию и Украину. Процесс поддерживают ЕК, МОМ, Шведская миграционная служба (ШМС) и УВКБ ООН.

Цель Седеркопингского процесса – содействовать приграничному сотрудничеству между новыми государствами-членами ЕС, странами-кандидатами и западными новыми независимыми государствами по вопросам убежища, миграции и управления границами.

В каждой стране-участнице назначены национальные координаторы, задача которых – обеспечивать обмен информацией и участвовать в учебных мероприятиях. Для поддержки Процесса имеется секретариат, который обеспечивает обмен опытом и информацией путем организации тематических конференций, публикации исследовательских материалов и содействия в проведении исследований.

Национальные координаторы руководят организацией исследований и тематических семинаров по таким темам, как судебная практика в сфере миграции, долговременные решения для беженцев, роль НПО в процессах приграничного сотрудничества, предотвращение злоупотреблений системами убежища.

Обзорные встречи на высоком уровне обеспечивают обзор законодательных и административных событий в сфере убежища, миграции и управления границами в десяти странах; анализ прогресса, достигнутого в реализации предложений, сделанных на предыдущих встречах; изучение целесообразности мероприятий на период до следующей Обзорной встречи на высоком уровне; оценку деятельности Секретариата как координационно-ресурсного центра Процесса; расстановку приоритетов внутри Процесса.

Подробная информация – на сайте [www.soderkoping.org.ua](http://www.soderkoping.org.ua)

## Другие примеры регионального сотрудничества в сфере миграции:

Балийский процесс – региональный консультативный процесс по борьбе с незаконным ввозом людей, торговлей людьми и сопутствующей транснациональной преступностью в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Подробная информация – на сайте [www.baliprocess.net](http://www.baliprocess.net).

Будапештский процесс, начатый в 1993 г., в рамках которого государства-члены ЕС, тогдашние кандидаты в члены ЕС и новые демократии Центральной Европы сотрудничали в сфере миграции и согласовывали общие принципы.

Более подробный обзор действующих процессов приведен в Приложении 8.

## 3. На международном уровне

### Бернская инициатива и Международная повестка дня по управлению миграцией, 2001-2007 г.

#### А Подоплека и обоснование

Бернская инициатива – консультативный процесс под эгидой государства – была выдвинута в 2001 г. Федеральным управлением по миграции Правительства Швейцарии в развитие Международного симпозиума по миграции («Берн-I»). Второй международный симпозиум по миграции («Берн-II») был организован в 2004 г. Эта инициатива была направлена на расширение сотрудничества по управлению миграцией на национальном, региональном и глобальном уровнях. Она позволяет правительствам и заинтересованным сторонам делиться своими приоритетами и определять общие цели в сфере управления миграцией.

#### В Участники

Берн-I: 80 представителей правительств и специалистов международных агентств, НПО и научных кругов.

Берн-II: 300 участников, представляющих 120 правительств.

#### С Действия

- «Берн-I» установил общие цели и интересы всех государств-участников и позволил согласовать идею разработки базы руководящих принципов эффективной практики управления миграцией путем широких консультаций.
- После симпозиума были созданы четыре региональные консультации в Африке, Европе и Центральной Азии, Азии и Америке по вопросам, касающимся демографической динамики, влияния глобализации на миграцию, спроса на иностранную рабочую силу, нерегулируемой миграции, торговли людьми и гендерных аспектов миграции<sup>6</sup>.
- В результате региональных консультаций был оформлен рамочный документ, названный «Международной повесткой дня по управлению миграцией» (МПДУМ). Он стал юридически необязательной эталонной системой и политической базой, призванной содействовать сотрудничеству между государствами в сфере гуманного и упорядоченного управления перемещениями людей.
- Дискуссии на региональных консультациях легли в основу переговоров, приведших к проведению Международной конференции по миграции («Берн-II»), которая развила сферу охвата МПДУМ.

#### Д Обзор

Бернская инициатива демонстрирует преимущества сравнения политических основ по вопросам, касающимся миграции, между государствами-участниками. Таким образом, МПДУМ является ценным ресурсом для политиков в решении проблем международной миграции<sup>7</sup>.

#### Е Дополнительная информация

Размещена по адресу

[http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/internationales/multilaterales/international\\_agenda.html](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/internationales/multilaterales/international_agenda.html)

<sup>6</sup> Международные консультации по вопросам убежища, беженцев и миграционной политики; Будапештский процесс; Пуэблский процесс по вопросам миграции; Миграционный диалог в Южной Африке (МИДСА).

<sup>7</sup> Подробная информация о Бернской инициативе, Региональных консультациях и других семинарах, организованных в ходе этого процесса, приведена на веб-сайте Правительства Швейцарии [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

## **Другие примеры сотрудничества на глобальном уровне по вопросам миграции:**

Глобальная группа по миграции ([www.un.int/iom/GMG.html](http://www.un.int/iom/GMG.html)).

Глобальный форум по миграции и развитию (<http://www.gfmd2008.org>).

Диалог на высоком уровне (УВКБ ООН, 2007 г.) ([www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)).

Диалог по вопросам международной миграции (МОМ) ([www.iom.int](http://www.iom.int)).

## **Некоторые предложения по осуществлению сотрудничества**

Ниже изложены предложения по претворению в жизнь принципа сотрудничества между основными партнерами. Предлагается, в частности:

- установить обязанности и обеспечить подотчетность. Распределение обязанностей – между различными участниками, а также между национальным, региональным и глобальным уровнями – важно как часть комплексного подхода. Наличие надлежащего руководства и подотчетности обеспечит согласованность, системность и предсказуемость этого подхода, основанного на сотрудничестве.
- учесть организационные различия, в том числе в мандатах, культурах, подходах, рабочих параметрах и приоритетах;
- распределить обязанности в соответствии с мандатами и компетентностью каждого партнера, причем с учетом имеющихся у партнеров возможностей и ресурсов;
- обеспечить прозрачность обмена информацией и принятия решений;
- установить каналы связи как на рабочем, так и на политическом уровне;
- обеспечить согласованность ответных мер, вместе с тем предусмотрев достаточную гибкость для корректировки в соответствии с изменениями реальной ситуации.

## **Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН**

УВКБ ООН может помогать партнерам путем:

- предоставления экспертной помощи по вопросам защиты;
- принятия на себя роли организатора или куратора, возможно, совместно с партнерами;
- участия в соглашениях о сотрудничестве на разных уровнях;
- оказания помощи в содействии и координации диалога между соответствующими участниками.

## Список приложений

- Приложение 1: ЮНДАФ «Groupe Thématique Migrations, Cadre stratégique», 5 сентября 2007 г.
- Приложение 2: Меморандум о взаимопонимании между Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организацией по вопросам мира, ухода и помощи, Международным центром по разработке миграционной политики и Итальянским советом по делам беженцев в отношении сотрудничества в Ливийской Арабской Джамахирии (июнь 2008 г.).
- Приложение 3: Кластер защиты в Сомали, Межведомственный постоянный комитет (МВПК): Специальная рабочая группа по смешанной миграции. Техническое задание (2007 г.).
- Приложение 4: Министерская специальная рабочая группа по нерегулируемой миграции: отчет о ситуации с нерегулируемой миграцией в Танзании, Дар-эс-Салам (апрель 2008 г.).
- Приложение 5: Информационный бюллетень: доступ к защите в смешанных миграционных потоках, Дар-эс-Саламский университет, Танзания (август 2008 г.).
- Приложение 6: Мексиканская декларация и План действий по усилению международной защиты беженцев в Латинской Америке (16 ноября 2004 г.).
- Приложение 7: Региональная конференция «Защита беженцев и международная миграция в Аденском заливе», Сана (Йемен), 19-20 мая 2008 г. Концептуальная записка (апрель 2008 г.).
- Приложение 8: Обзор основных региональных консультативных процессов - Международная организация по миграции, Глобальная комиссия по вопросам международной миграции (ГКММ), 2008 г. - на основе матрицы, составленной МОМ и ГКММ в связи с совместным семинаром МОМ-ГКММ по региональным консультативным процессам в сфере миграции, проведенным в Женеве 14-15 апреля 2005 г. Обновлен МОМ для Глобального форума по вопросам миграции и развития (ГФМР, Брюссель, 9-11 июля 2007 г.; Манила, 27-30 октября 2008 г.)

# 2. Сбор и анализ данных

## Содержание

### 1. Определение цели (целей), объема и методологии сбора данных

*Практические примеры*

- «Рекомендации по статистике международной миграции» ООН
- «Принципы и рекомендации по проведению переписей населения и жилищного фонда» ООН
- Европейский Регламент от 11 июля 2007 г. о статистике Сообществ в области миграции и международной защиты

### 2. Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ и использование данных в политических решениях

*Практические примеры*

- Отслеживание перемещений населения, Сомали
- Проект по сбору данных Министерской специальной рабочей группы по нерегулируемой миграции, Танзания
- Интерактивная карта миграции МЦРМП

*Другие примеры см. в Главе 8.*

### 3. Избранные базы и наборы данных по международной миграции

**Н**алежащий сбор и анализ данных крайне важны для понимания смешанных миграционных потоков и реагирования на них. Точные данные необходимы для оценки масштабов и динамики этих потоков, определения основных характеристик мигрантов, понимания причин и следствий смешанной миграции, определения маршрутов движения и средств перемещения, разработки, реализации и оценки политических ответных мер и программных вмешательств.

Собранные данные могут включать:

- размер и состав миграционных перемещений;
- характеристики и потребности женщин, мужчин, мальчиков и девочек, участвующих в таких перемещениях;
- маршруты движения, средства транспорта, использование услуг контрабандистов/посредников;
- мотивы поездки, в том числе дальнейшей;
- проблемы в плане защиты и возможные долговременные решения.

Сбор данных может быть нацелен на конкретный аспект или конкретную фазу миграции (транзит, прибытие, возвращение) либо ориентирован на предоставление всесторонней информации о всем миграционном перемещении в целом. Для надлежащего анализа смешанного характера миграционного перемещения следует включать данные и информацию обо всех компонентах, включая элементы, касающиеся защиты беженцев.

Данные можно собирать в пунктах выезда, пунктах въезда и центрах первого приема. Помимо конкретных целевых мероприятий по сбору данных информацию можно также получать из существующих источников в готовом для анализа виде. Например, особенно полезной может быть информация, полученная при составлении характеристик (см. Главу 5 «Механизмы составления характеристик и передачи на рассмотрение»). Еще одним источником информации могут быть результаты индивидуальных интервью, проводимых в ходе последующих процедур рассмотрения ходатайств. Вместе с тем, независимо от целей сбора данных, безопасность и секретность информации личного характера будет наилучшим образом защищена, если перед использованием в целях анализа данных эту информацию сделать анонимной.

Сбор данных о смешанной миграции может быть особенно сложным по целому ряду причин. Перемещения часто осуществляются тайно. Лишь немногие правительства собирают данные о миграции (даже о регулируемых перемещениях) систематически. Различные заинтересованные стороны и субъекты собирают данные независимо друг от друга для собственных целей, используя при этом разные определения, критерии и параметры, что затрудняет обобщение данных или обмен данными без искажения результатов. Эти проблемы можно преодолеть путем достижения взаимопонимания в отношении сбора и анализа данных между разными субъектами.

# 1. Определение цели (целей), объема и методологии сбора данных

Перед тем, как начинать сбор данных, следует определить его цели, объем и предполагаемые гарантии защиты данных. Указания о том, как наилучшим образом собирать данные о международной миграции и как соблюдать право на неприкосновенность частной жизни, приведены, в частности, в следующих источниках:

«Рекомендации по статистике международной миграции» ООН, редакция 1 (ООН, Нью-Йорк, 1998 г.) являются всеобъемлющей основой для сбора данных о международных миграционных потоках<sup>8</sup>. Эти рекомендации основаны на широких консультациях с национальными экспертами и на сотрудничестве с международными организациями, такими как Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН), УВКБ ООН, Международная организация труда (МОТ), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Евростат, статистическое бюро Европейских Сообществ. Рекомендации призваны содействовать лучшему пониманию миграционных потоков на основе использования существующих национальных источников данных и определений. Среди основных источников информации в документе упомянуты административные источники, в частности, информация о видах на жительство с разбивкой по категориям виз, из которой можно вывести данные о годовом иммиграционном потоке.

Основные указания по сбору данных о количествах мигрантов в мировом масштабе содержатся в «Принципах и рекомендациях по проведению переписей населения и жилищного фонда» ООН, редакция 2 (ООН, Нью-Йорк, 2007 г.)<sup>9</sup>. Выполнение этих руководящих принципов в максимально полной степени в следующие несколько лет не только даст богатый источник информации на уровне стран, но и позволит получить минимальный набор стандартизированных данных о миграции в разрезе стран и территорий.

Регламент (ЕС) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 г. о статистике Сообществ в области миграции и международной защиты

Данный Регламент был принят во исполнение выводов заседания Европейского Совета в Салониках в июне 2003 г., которое призвало принять более эффективные механизмы сбора и анализа информации о миграции и убежищу в Европейском Союзе. Регламентом установлены общие правила в отношении статистики Сообществ в области иммиграции и в отношении административных и судебных процедур, касающихся миграции.

Государства-члены ЕС обязаны предоставлять Евростату статистические данные о количестве иммигрантов, въезжающих на территорию государства-члена, о количестве лиц, ходатайствующих о международной защите; лиц, упомянутых в ходатайствах, рассматриваемых национальными органами власти; получивших отказ лиц, ищущих убежища; лиц, которым предоставлен статус беженца, статус дополнительной защиты и статус временной защиты; несопровождаемых несовершеннолетних; ходатайств и переводов, охваченных Регламентом «Дублин II»; лиц, отобранных для переселения в государство-члене.

Государства-члены ЕС обязаны также предоставлять Евростату статистические данные о количестве граждан третьих стран, которым отказано во въезде на территорию государства-члена на внешней границе, и граждан третьих стран, признанных незаконно пребывающими на территории государства-члена. Они также должны предоставлять статистику количества административных или судебных решений, устанавливающих обязанность покинуть территорию страны, а также количества граждан третьих стран, возвращенных в страны своего происхождения, страны транзита или другие третьи страны.

## Дополнительная информация

Международная повестка дня по управлению миграцией (МПДУМ) содержит главу с общими рекомендациями в отношении исследований и данных (страницы 67-70).

Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) и Секретариат Карибского комитета развития и сотрудничества (ККРС), в сотрудничестве с Международной организацией по миграции (МОМ), созвали однодневное Совещание группы экспертов по вопросам сбора, управления и обмена данными о миграции в Карибском бассейне, которое состоялось 9 ноября 2007 г. на о-ве Большой Кайман (Каймановы острова) (пункт 3 повестки дня: механизм совместного использования данных – общая модель).

<sup>8</sup> [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf)

<sup>9</sup> <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/census3.htm>

## 2. Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ и использование данных в политических решениях

Данные о смешанных миграционных перемещениях можно собирать с помощью переписей, реестров, административных источников и опросов. Учитывая трудности оценки размера и характеристик популяции нерегулируемых мигрантов, использование комбинации источников может содействовать получению приемлемо точных оценок.

УВКБ ООН ведет сотни реестров беженцев и лиц, ищущих убежища, с целью распределения помощи (главным образом в лагерях), проведения процедур определения статуса беженца и управления долговременными решениями. Эти реестры, особенно те, что касаются индивидуального определения статуса беженца, содержат ценную информацию о миграционных маршрутах, условиях в стране происхождения и характеристиках семьи.

### Отслеживание перемещений населения (ОПН), 2006 г., Сомали

#### A Подоплека и обоснование

УВКБ ООН осуществляет управление и реализацию инициативы «Отслеживание перемещений населения» (ОПН). Эта инициатива была выдвинута в 2006 г. для систематического сбора информации о передвижениях лиц, перемещенных внутри страны (ЛПВС), и их групп, и позволила впервые получить достоверную и стандартизированную информацию о ЛПВС на территории Сомали, даже в тех районах, куда доступ с гуманитарными целями ограничен или вообще невозможен. В середине 2008 г. ОПН была усилена; в частности, стали рассматриваться вопросы, касающиеся смешанной миграции, в том числе конечного пункта назначения и ожидаемых механизмов приспособления потенциальных мигрантов. Этот компонент функционирует как часть системы раннего предупреждения с целью улучшения предсказуемости и повышения эффективности гуманитарных мер, принимаемых в ответ на перемещения ЛПВС и смешанные миграционные перемещения.

#### B Участники

- Сеть, в которую входят более 60 местных правозащитных НПО в Сомали;
- УВКБ ООН.

#### C Действия

- Представительство УВКБ ООН в Сомали начало реализацию инициативы «Отслеживание перемещений населения» (ОПН) в середине 2006 г., главным образом в ответ на передвижения ЛПВС, вызванные засухой в южной и центральной частях Сомали. Инициатива была расширена практически на все районы страны. Были определены новые партнеры, и партнеры из других инициатив, таких как «Сеть мониторинга защиты» УВКБ ООН и «Сеть мониторинга защиты детей» ЮНИСЕФ, прошли подготовку по вопросам сбора и совместного использования информации, касающейся перемещений населения.
- На раннем этапе проекта была создана база данных ОПН, которая затем была усовершенствована с целью облегчения ввода, анализа и распространения данных. Преимущество хранения данных ОПН в базе данных, а не в описательных отчетах состоит в том, что данные можно фильтровать и сортировать различными способами в соответствии с потребностями пользователей данных. Кроме того, эта база данных позволяет создавать таблицы, схемы, графики и карты, которые могут быть эффективными средствами распространения информации.
- В ОПН предусмотрен целый ряд типовых выходных материалов. Еженедельные сводки основных цифр о перемещениях включаются в публикации «Бюллетень о защите в Сомали». Ежемесячные отчеты по ОПН включают описательное резюме, матрицу перемещений, карту расположения ЛПВС и файл с возможностью просмотра через программу Google Earth, который содержит все передвижения ЛПВС в Сомали с января 2007 г. с разбивкой по месяцам и причинам передвижения. Кроме того, ежедневно лица, интересующиеся ситуацией в Сомали, направляют специальные запросы, касающиеся цифр и тенденций передвижения ЛПВС и смешанной миграции.

- Еще один результат мониторинга населения – проверка перемещений населения на предмет подтверждения фактических цифр. Раньше УВКБ ООН полагалось на цифры, предоставленные местными властями, которые не всегда были точными.
- В 2008 г. форма сбора данных ОПН и база данных были расширены, чтобы обеспечить сбор информации о смешанной миграции путем выявления тех групп ЛПВС, которые намеревались пересечь международную границу, а также дополнительной информации об их намерениях на будущее.

## D Обзор

Система мониторинга населения и отслеживания перемещений населения дала относительно точные цифры о перемещающихся людях. Она дала статистические и подтвержденные доказательствами средства определения приоритетов мер, касающихся ЛПВС, и позволила получить информацию, полезную для целей активной публичной защиты на самых высоких уровнях, вплоть до Генерального секретаря и Совета Безопасности ООН. Данная система позволила ознакомиться с популяциями мигрантов, тенденциями их перемещений и их намерениями. Она также усилила роль соответствующих субъектов посредством реализации мер по наращиванию потенциала.

## E Дополнительная информация

УВКБ ООН, Инициатива «Отслеживание перемещений населения». Часто задаваемые вопросы, ноябрь 2007 г. Форма отчетности и пример карты, ноябрь 2008 г. – Приложение

## Проект по сбору данных Министерской специальной рабочей группы по нерегулируемой миграции, 2008 г.<sup>10</sup>, Танзания

### A Подоплека и обоснование

В развитие Диалога Верховного комиссара ООН по делам беженцев о проблемах защиты (2007 г.) Министр внутренних дел Танзании на встрече с заинтересованными сторонами создал Министерскую специальную рабочую группу для оценки различных аспектов нерегулируемой миграции<sup>11</sup>. Техническое задание группы включало сбор и анализ данных о смешанной миграции, главным образом путем составления характеристик лиц, задержанных за нелегальный въезд.

### B Участники

- МККК;
- МОМ;
- Министерство внутренних дел (департамент обслуживания беженцев, департамент иммиграционных услуг, департамент исправительных учреждений);
- Танзанийское общество Красного Креста;
- УВКБ ООН.

### C Действия

- Специальная рабочая группа посетила лиц, задержанных за незаконный въезд в первом квартале 2008 г., и составила их характеристики.
- Группа собрала данные и статистическую информацию.
- Она подготовила отчет с основными выводами, касающимися тенденций нерегулируемой миграции в Танзанию и существующих механизмов направления различных групп задержанных лиц.
- Отчет включает также рекомендации по комплексной долгосрочной стратегии.

<sup>10</sup> Региональное исследование по вопросу смешанной миграции в западноафриканском регионе было поручено УВКБ ООН в рамках подготовки Региональной конференции по защите беженцев и международной миграции в Западной Африке (ноябрь 2008 г.). Florianne Charrière and Marion Fresia: "West Africa as a Migration and Protection area", November 2008.

<sup>11</sup> Подробнее об этой группе см. в Главе 1, Пример 4.

## D Обзор

Правительство изучило отчет и приняло меры по некоторым вопросам. Большинству эфиопов, которые заявили, что не будут ходатайствовать о предоставлении убежища, было разрешено уехать домой. МОМ помогла жертвам торговли людьми в возвращении домой. Многие из освобожденных сомалийцев либо не вернулись в Сомали, либо вернулись обратно в Танзанию, чтобы просить защиты.

## E Дополнительная информация

Министерская специальная рабочая группа по нерегулируемой миграции: отчет о ситуации с нерегулируемой миграцией в Танзании, Дар-эс-Салам, апрель 2008 г. – Приложение 4 к Главе 1.

**Интерактивная карта миграции МЦРМП (И-карта), региональный и тематический акцент: нерегулируемые миграционные потоки и маршруты в Африке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе, 2006 г.**

## A Подоплека и обоснование

В 2006 г. МЦРМП, Европол и ФРОНТЕКС в рамках Диалога по транзитной миграции в Средиземноморье (ТМС) разработали интерактивную базу данных на основе Интернет-средств, представленную в форме интерактивной карты (И-карты). Эта И-карта была создана для использования арабскими и европейскими государствами-партнерами с целью сбора и обмена информацией о миграционных маршрутах и потоках в Африке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе, а также поддержки разработки и реализации инициатив по сотрудничеству.

## B Участники

- Алжир, Египет, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис;
- Австралия как государство-наблюдатель;
- Европейская Комиссия;
- Европол;
- государства-члены ЕС;
- ФРОНТЕКС;
- Интерпол;
- Норвегия;
- академическая сеть «Одиссей»;
- Швейцария;
- Турция;
- УВКБ ООН;
- Управление ООН по наркотикам и преступности (УНП ООН).

*Примечание: имеются планы по расширению проекта И-карты на другие страны, включая Эфиопию, Иорданию, Мали, Мавританию, Нигер и Сенегал.*

## C Действия

- На И-карте ТМС визуально отображены миграционные маршруты и потоки в Африке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе. Информация собирается с помощью анкет, заполняемых государствами-членами, и средствами, предусмотренными на сайте. Организации-партнеры могут вводить дополнительную информацию.

Особенности И-карты ТМС:

- открытая и защищенная доступность. Пользователи, имеющие доступ к защищенной области (государства-партнеры и агентства-партнеры), могут направлять персоналу, ведущему И-карту, свои замечания и предложения, а также заполнять анкету ТМС о нерегулируемой миграции и торговле людьми;
- три рабочих языка: английский, французский, арабский;

- три области информации: нерегулируемая миграция (в стадии разработки), регулируемая миграция (запланирована разработка), миграция и развитие (запланирована разработка). И-карта включает также информацию о защите беженцев;
- три уровня информации: национальный, миграционные маршруты (региональный), миграционный узел (местный). Вскоре будет добавлена четвертая категория – законодательные характеристики.

## D Обзор

И-карту ценят все партнеры. Помимо графического иллюстрирования информации о миграционных перемещениях и содействия сбору и обмену информации, она рассматривается также как инструмент для расширения диалога и содействия лучшему взаимопониманию между государствами. Доступ на уровень И-карты, касающийся нерегулируемой миграции, предоставляется только государствам-партнерам и агентствам-партнерам. Третьи страны не имеют доступа к И-карте; для того, чтобы третья страна получила доступ, требуется единогласное решение всех государств-партнеров. Обеспечение работы И-карты – дорогостоящая и трудоемкая задача, которая требует своевременной и точной информации от партнеров. Тем не менее, положение об аспектах защиты в уровне И-карты, касающемся нерегулируемой миграции, все равно можно было бы усилить.

## E Дополнительная информация

Доступна на веб-сайте <http://www.imap-migration.org/>.

### *Дополнительный пример: соглашение между УВКБ ООН и Невшательским университетом*

Чтобы усовершенствовать механизмы сбора и анализа данных в Северной Африке, УВКБ ООН в сотрудничестве с Невшательским университетом разработало совместный исследовательский проект, цель которого – изучить, можно ли и в какой степени можно использовать информацию, собранную УВКБ ООН в ходе определения статуса беженца и других процедур, для получения сведений о причинах бегства, условиях передвижения и возможностях местной интеграции. Проект предполагает также изучение механизмов сбора данных УВКБ ООН и формулирование рекомендаций об усовершенствовании.

## 3. Избранные базы и наборы данных по международной миграции

### ДЭСВ ООН

- **Глобальная база данных о миграции** (<http://esa.un.org/unmigration/>). Исчерпывающий набор открытых эмпирических данных о количестве международных мигрантов с разбивкой по странам рождения и гражданства, полу и возрасту в соответствии с результатами переписей населения, реестров населения и национальных репрезентативных опросов.
- **Потоки международной миграции в избранные страны и из них, редакция 2005 г.** [http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN\\_Migrant\\_Stock\\_Documentation\\_2005.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf). Данные о притоке и, где они имеются, об оттоке и чистом потоке международных мигрантов в 15 странах с детальной разбивкой по странам происхождения и году прибытия/убытия.
- **Количество мигрантов в мире: редакция 2005 г.** – база данных <http://esa.un.org/migration/>. Глобальные оценки общего числа международных мигрантов с разбивкой по странам назначения и полу, 1960-2005 гг.

### УВКБ ООН

- **Статистический ежегодник и база данных о населении УВКБ ООН** <http://www.unhcr.org/statistics.html>. Исчерпывающий обзор ежегодных данных о количествах и потоках лиц, ищущих убежища, беженцев и других лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН.
- **Уровни и тенденции предоставления убежища в промышленно развитых странах** <http://www.unhcr.org/statistics.html>. Полугодовой отчет, в котором документально отражены потоки лиц, ищущих убежища, в 44 странах.

### Прочие

- **Перспективы международной миграции, 2008 г.** [http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_41241219\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33931_41241219_1_1_1_1,00.html). Ежегодная публикация, содержащая всесторонние данные и тенденции иммиграции в странах ОЭСР.
- **База данных об иммигрантах в странах ОЭСР (DIOC)** [http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_40644339\\_1\\_1\\_1\\_7415,00.html](http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_40644339_1_1_1_7415,00.html). Исчерпывающий и сравнительный источник информации по широкому кругу демографических и трудовых характеристик иммигрантов, живущих в странах ОЭСР.
- **Центр данных ИМП: факты, статистика и карты в области миграции** <http://www.migrationinformation.org/DataHub/> Интерактивные средства обеспечения быстрого доступа к данным об иммиграции (количество, поток, сальдо миграции, данные об убежище, данные о натурализации) во временном разрезе и мгновенного формирования графиков.
- **Европейско-Средиземноморский консорциум по прикладным исследованиям в области международной миграции (КАРИМ), база демографических и экономических данных** <http://www.carim.org/index.php?areaid=4&contentid=5> Стандартизированные таблицы с данными о количествах, потоках, убежище, натурализации, трудовых мигрантах, студентах и денежных переводах.

**Евростат** – Статистическое бюро Европейских Сообществ, расположенное в Люксембурге. Его задача – снабжать Европейский Союз статистическими данными, которые позволяют сравнивать страны и регионы. Евростат также предоставляет статистические данные о лицах, ищущих убежища, и о решениях по ходатайствам о предоставлении убежища. Чтобы обеспечить максимально высокое качество как с деонтологической, так и с профессиональной точки зрения, статистика Сообществ строится на принципах непредвзятости, достоверности, уместности, экономической эффективности, статистической конфиденциальности и прозрачности<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> См. ст. 10 Регламента Совета (ЕС) № 322/97 от 17 февраля 1997 г. о статистике Сообществ, «Официальный вестник» L 052, 22/02/1997, стр. 0001 – 0007.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может помогать партнерам посредством:

- лоббирования включения информации о беженцах и других лицах, входящих в компетенцию Управления, в сферу сбора и анализа данных;
- включения анонимной информации, полученной в результате его собственных процессов и процедур, в том числе через базу данных ProGres<sup>13</sup>, в собранные данные;
- содействия в выработке общего понимания и процедур сбора и анализа данных;
- инициирования проектов сбора данных о смешанной миграции или содействия таким проектам.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложение

УВКБ ООН, Инициатива «Отслеживание перемещений населения». Часто задаваемые вопросы, ноябрь 2007 г. Форма отчетности и пример карты, ноябрь 2008 г.

### Избранная литература

Parker, J., *International Migration Data Collection*, Paper for the Policy Analysis and Research Programme for the Global Commission on International Migration (2005) on common terms and methodologies of data collection.

IOM, ASEAN and trafficking in persons using data as a tool to combat trafficking in persons, 2007.

---

<sup>13</sup> База данных регистрации УВКБ ООН ProGres служит для сбора, хранения, обновления и администрирования данных о беженцах в рамках «комплексной стратегии управления информацией о населении» - от начального перемещения до предоставления долговременных решений.

# 3. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты

## Содержание

### 1. Доведение обязательств по защите до сведения служащих, отвечающих за въезд

#### *Практические примеры*

- Шенгенский кодекс о границах и Шенгенский справочник
- Свод правил Службы пограничного контроля Великобритании по защите детей от вреда
- Справочник по добросовестной практике в отношении убежища на границах, Румыния
- Директива Генерального директора о процедурах в отношении иностранцев, выразивших желание ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца, Индонезия
- Оперативное руководство по вопросам иммиграции, Новая Зеландия
- Закон «О беженцах» 2005 г. и Кодекс об административных правонарушениях, Украина

### 2. Обеспечение подготовки кадров

#### *Практические примеры*

- Совместная инициатива по наращиванию потенциала для сотрудников пограничной полиции и миграционных служб, представительства УВКБ ООН в Коста-Рике и Панаме
- Список примеров учебных программ из различных регионов

### 3. Налаживание диалога и заключение соглашений о сотрудничестве между служащими, отвечающими за въезд, и гуманитарными организациями

#### *Практические примеры*

- Трехсторонний меморандум о взаимопонимании в области управления границами, Венгрия
- Защита в более широких миграционных потоках – совместный пограничный проект МОМ и УВКБ ООН, Ангола
- Сотрудничество по защите между УВКБ ООН и Канадским агентством пограничных служб

- Совместная инициатива УВКБ ООН и Бюро Омбудсмана Коста-Рики по содействию защите беженцев на границе с Панамой

#### 4. Оказание служащим, отвечающим за въезд, помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями, и в направлении их в компетентные органы

##### *Практические примеры*

- Практическое пособие по идентификации лиц, ищущих убежища, и обращению с ними, Колумбия
- Справочник УВКБ ООН по защите беженцев в Центральной Америке, Мексика
- Британское отделение «Фонда помощи детям»: Пособие для сотрудников иммиграционных служб в портах въезда и введение должности «советника молодежи».

#### 5. Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты

##### *Практический пример*

- Циркуляр об иностранцах, Нидерланды

#### 6. Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты

##### *Практические примеры*

- Седеркопингский процесс (см. Главу 1)
- Приграничное сотрудничество и мониторинг деятельности гуманитарных субъектов ряда центрально-европейских государств (см. Главу 8)

#### 7. Создание независимых контрольных механизмов

##### *Практические примеры*

- Независимый главный инспектор Службы пограничного контроля Великобритании
- Контроль в контексте «ускоренной процедуры выдворения», США

*Другие примеры см. в тексте*

**В** рамках международного права государства пользуются суверенным правом выбирать, кого пускать на свою территорию, кого не пускать на свою территорию и кого высылать со своей территории. Государства законным образом заинтересованы в противодействии несанкционированному въезду, в предотвращении незаконного ввоза людей на свою территорию и торговли людьми. Процедуры и практика, используемые государствами для регулирования доступа на свою территорию, названы в этой главе «системами въезда».

Этот термин использован потому, что он имеет более широкое значение, нежели термин «пограничный контроль», который обычно используют. Он учитывает то, что нормативные акты, касающиеся доступа на территорию, подверглись существенным изменениям и теперь охватывают действия, которые не происходят на физической границе. Операции по перехвату, меры, непосредственно или косвенно направленные на то, чтобы помешать лицам достичь территории и (или) въехать на нее, на то, чтобы остановить такие действия или пресечь их, остаются важным инструментом управления въездом, но они все в большей мере применяются вне территории государства, в открытом море и на территории третьих стран. Среди других мер по контролю над перемещениями вне пределов страны – сотрудничество с третьими странами, откомандирование сотрудников иммиграционных органов, делегирование определенных функций иммиграционного контроля частным субъектам с внедрением санкций к перевозчикам.

Системы въезда могут создавать проблемы в отношении защиты. Если применять их без разбора, то некоторые процедуры могут отрицательно сказаться на возможности обращения за убежищем и доступа к механизмам удовлетворения потребностей лиц, ищущих убежища, в защите. Соответственно, в Десятикомпонентном плане отстаивается идея создания систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты, или «чувствительных к проблемам защиты». Это – системы, которые учитывают потребности людей в защите и обязанность государств соблюдать свои обязательства по международному праву в области прав человека и международному беженскому праву, включая принцип запрещения принудительной высылки. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты гарантируют, что законные меры по контролю над въездом не применяются произвольно и что они позволяют выявлять лиц, ищущих убежища, и другие группы с особыми потребностями в защите и предоставлять им доступ на территорию страны, где их потребности можно надлежащим образом оценить и удовлетворить.

Правительственные служащие, работающие в системах въезда (далее – «служащие, отвечающие за въезд»), - это пограничная полиция, сотрудники иммиграционных органов, в том числе откомандированные сотрудники таких органов и ответственные за связь с авиакомпаниями, персонал береговой охраны и другие служащие, которые первыми вступают в контакт с прибывающими в системе въезда. Вместе с тем, термин «служащие, отвечающие за въезд» также следует читать как охватывающий законодателей, политиков, государственных служащих и администраторов, которые создают соответствующую правовую базу и политику, регламентирующую работу системы въезда. Частные субъекты, такие как перевозчики, тоже могут быть важными деятелями в системе въезда.

Практические предложения, изложенные ниже, включают рекомендации, сделанные на Круглом столе экспертов по Десятикомпонентному плану, который состоялся 20-21 ноября 2008 г. в Женеве (табл. 1 «Контроль над границами с обеспечением защиты»)<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Отчет о Круглом столе и вся соответствующая документация размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4a27bf566.html>.

# 1. Доведение обязательств по защите до сведения служащих, отвечающих за въезд

Международные обязательства по защите чаще всего включаются в соответствующую правовую базу, регулирующую убежище и иммиграцию. Вместе с тем, этот массив законодательства не всегда может использоваться служащими, отвечающими за въезд, особенно теми пограничниками, которые первыми контактируют с задержанными и (или) прибывшими лицами. Включение обязательств по защите в конкретное законодательство, которое регламентирует работу систем въезда, например, в кодексы о границах, может быть первым шагом к обеспечению того, чтобы служащие, отвечающие за въезд, которые не являются специалистами по вопросам беженцев или прав человека, были осведомлены о таких обязательствах и о том, как их применять в своей работе.

Помимо общих ссылок на необходимость соблюдения международных обязательств, кодексы о границах могли бы включать конкретные примеры и (или) перечень основных принципов с тем, чтобы пограничники знали, как реагировать в определенных ситуациях. Например, в кодексах о границах можно было бы систематически указывать, что для лиц, ищущих убежища, существуют исключения из требований в отношении въезда (проездные документы, визы и т.д.), и уточнять, что лица, ищущие убежища, не должны преследоваться за незаконный въезд<sup>15</sup>.

Оперативные руководящие принципы могут содействовать практическому воплощению юридических обязательств и интеграции функций, касающихся защиты, в работу пограничников. Такие принципы могут определять роли и обязанности служащих, отвечающих за въезд, и устанавливать, как именно им следует реагировать на лиц, нуждающихся в международной защите, в том числе как выявлять таких лиц и куда их направлять. В этих принципах можно также описывать надлежащие нормы обращения с задержанными и (или) прибывшими лицами.

## Шенгенский кодекс о границах и Шенгенский справочник, 2006 г.

*Кодекс Европейского Сообщества о правилах, регламентирующих перемещение лиц через границы («Шенгенский кодекс о границах»), который является юридически обязательным и имеет прямое действие во всех государствах-членах ЕС, содержит упоминание о международных обязательствах по защите и предоставляет государствам-членам возможность отменять требования в отношении въезда.*

### А Шенгенский кодекс о границах:

- обязывает пограничников уважать человеческое достоинство при проведении пограничных проверок (статья 6);
- включает защитную оговорку, обеспечивающую, чтобы при применении кодекса соблюдались права лиц, ищущих убежища, и беженцев (статья 3b);
- предоставляет возможность применять исключения из предписанных условий въезда на гуманитарных основаниях или в силу международных обязательств (статья 5c);
- подчеркивает, что отказ во въезде должен соответствовать «праву на убежище и на международную защиту» (статья 13, пункт 1).

*На основании Кодекса о границах Европейская Комиссия в 2006 г. разработала «Практический справочник для пограничников» («Шенгенский справочник»), в котором изложены необязательные указания по различным аспектам управления границами. В Справочнике имеется конкретная глава о «лицах, ищущих убежища / лицах, ходатайствующих о международной защите».*

### В Шенгенский справочник:

- содержит информацию о том, кто именно является лицом, ищущим убежища;
- уточняет, что лицам, желающим попросить убежища, должна быть предоставлена возможность сделать это, а также предоставлена информация о процедуре, которой необходимо следовать;
- подчеркивает, что лица, ищущие убежища, должны направляться в компетентный экспертный орган;

<sup>15</sup> Ссылка на статью 31 Конвенции 1951 г. о статусе беженцев.

- подчеркивает, что лица, ищущие убежища, не подлежат возвращению без консультаций с компетентным органом по вопросам убежища.

Признавая обязательства по защите в контексте пограничного контроля, Кодекс о границах, однако, не содержит детальных указаний о том, как воплощать эти обязательства на практике<sup>16</sup>. В Шенгенском справочнике даны некоторые пояснения, однако в нем недостаточно уточнены процедуры, которые необходимо выполнять для выявления лиц, ищущих убежища, и направления их в компетентные органы. Данный документ не является юридически обязательным для государств-членов, но национальные законы многих государств-членов ЕС содержат аналогичные положения.

Регламент Совета Европейского Союза (ЕС) № 562/2006 от 13 апреля 2006 г. о *Кодексе Сообщества о правилах, регламентирующих перемещение лиц через границы* – Приложение 1.

Доступен также по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47dfb0525.html>.

Рекомендация Комиссии 06/XI/2006 от 6 ноября 2006 г., утверждающая общий *Практический справочник для пограничников* (Шенгенский справочник) – Приложение 2.

Доступна также по адресу [http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/freetravel/rights/doc/C\\_2006\\_5186\\_F\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/rights/doc/C_2006_5186_F_en.pdf).

## Свод правил Службы пограничного контроля Великобритании (СПКВ) по защите детей от вреда, 2008 г.

Данный Свод правил, принятый в результате консультаций, проведенных в апреле 2007 г., призван обеспечить, чтобы в осуществлении своих повседневных функций СПКВ принимала надлежащие меры для того, чтобы все прибывающие дети, независимо от того, просят ли они убежища или нет, были защищены от вреда, находясь в Великобритании. Свод правил издан согласно разделу 21(1) Закона о границах 2007 г. Все сотрудники СПКВ обязаны соблюдать Свод, в котором указано, в частности, как необходимо обращаться с детьми в портах въезда, во время содержания их под стражей и при переводе под опеку местных властей.

Свод правил предусматривает следующие обязанности персонала СПКВ:

- справедливое обращение, соответствующее нормам, которые применяются к британскому ребенку;
- учет интересов ребенка как главного, хотя и не единственного, фактора;
- недопущение каких бы то ни было проявлений дискриминации;
- своевременное рассмотрение ходатайств детей о предоставлении убежища;
- выявление тех детей, которые могут подвергаться риску вреда;
- направление детей в другие ведомства, где это необходимо, и сотрудничество с другими ведомствами;
- обучение персонала СПКВ с акцентом на восприимчивость к интересам ребенка;
- обеспечение ответственности в системе с помощью надзора, контроля и отчетности.

Свод правил Службы пограничного контроля Великобритании по защите детей от вреда, 2009 г. – Приложение 3.

Доступен также по адресу <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/keepingchildrensafefromharm>.

## Справочник по добросовестной практике в отношении убежища на границах, Румыния

Данный справочник по добросовестной практике, касающийся убежища на границах, был опубликован совместно Румынским национальным советом по делам беженцев (РНСБ), Румынской пограничной полицией, Иммиграционной службой и УВКБ ООН. В нем изложены подробные указания для служащих, отвечающих за въезд, в отношении обращения с лицами, ищущими убежища. Информационная бюллетень приведен в Приложении 4.

<sup>16</sup> Подробнее о дополнительных гарантиях см. ответ УВКБ ООН на «Зеленую книгу» Европейской Комиссии о будущем Общей европейской системы убежища, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>.

## Директива Генерального директора о процедурах в отношении иностранцев, выразивших желание ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца, 2002 г., Индонезия

Несмотря на то, что Индонезия не является подписантом Конвенции 1951 г. о статусе беженцев, Генеральный директор Иммиграционной службы издал директиву, в которой перечислены обязанности координаторов по вопросам иммиграции / начальника Иммиграционной службы и начальников иммиграционных бюро по всей Индонезии в отношении лиц, ищущих убежища, и беженцев. С момента издания директивы Генеральный директор Иммиграционной службы тесно сотрудничает с УВКБ ООН, направляя лиц, ищущих убежища, в УВКБ ООН на рассмотрение. Директива действует в масштабах всего государства и обязательна для исполнения всеми сотрудниками иммиграционных органов Индонезии.

Директива устанавливает следующее:

- Такие иммиграционные меры, как депортация в страну, где жизни или свободе лица может угрожать опасность, не применяются к иностранцам, ищущим убежища в Индонезии.
- Иностранцы, которые ходатайствуют о предоставлении убежища или статуса беженца в Индонезии, направляются в УВКБ ООН для прохождения процедуры определения статуса беженца.
- В случаях, где иностранцы, ищущие убежища, находятся в пунктах иммиграционного контроля, расположенных далеко от представительства УВКБ ООН, сотрудники иммиграционных органов осуществляют соответствующую координацию действий с УВКБ ООН.
- Следует уважать статус и присутствие иностранцев, имеющих аттестационные письма, выданные УВКБ ООН на предмет того, что они являются лицами, ищущими убежища, беженцами или лицами, относящимися к компетенции УВКБ ООН.
- Обращение с лицами, ищущими убежища, и беженцами, нарушающими законодательство, должно осуществляться в соответствии с действующими нормативными актами.
- Начальник Иммиграционной службы или назначенные сотрудники регистрируют присутствие иностранцев в целях последующего контроля.

### Дополнительная информация

Директива приведена в Приложении 5 и по адресу  
<http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,IDN,4562d8cf2,3ed8eb5d4,0.html>.

## Оперативное руководство по вопросам иммиграции, раздел о пересечении границы, Новая Зеландия, март 2009 г.

В разделе Y 7.1 Руководства (касающемся статуса беженца в порту въезда) подчеркнута обязанность Новой Зеландии допускать лиц, ищущих убежища, на свою территорию и предоставлять им доступ к процедуре убежища. В этом разделе изложены практические указания для сотрудников пограничной службы на предмет обращения с лицами, которые хотят подать ходатайство о предоставлении статуса беженца. Представлен также список заявлений, которые означают намерение просить убежища. «Люди могут выражать намерение просить о предоставлении статуса беженца различными способами, в том числе посредством следующих заявлений, но не ограничиваясь ими»:

- их преследуют; или
- они опасаются преследований; или
- их лишили свободы по политическим причинам; или
- они опасаются лишения свободы на родине; или
- они хотят «видеть ООН» (т.е. УВКБ ООН); или
- они хотят знать, есть ли в Новой Зеландии представительство ООН; или
- они «не имеют гражданства» или «являются бездомными»; или
- они хотят видеть адвоката; или
- они боятся возвращаться на родину; или
- их убьют, если они вернутся домой; или
- они просто «не хотят возвращаться».

Руководство приведено в Приложении 6 и по следующему адресу:  
<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/731882A3-EBAF-446E-AEE6-EC653C7D1B50/0/BorderEntry.pdf>.

## Закон «О беженцах» 2005 р. и Кодекс об административных правонарушениях, Украина

Закон Украины «О беженцах» 2005 г. предусматривает, что лица, которые с намерением получить статус беженца пытались незаконно пересечь или незаконно пересекли государственную границу Украины, освобождаются от уголовной и административной ответственности за эти действия, если они без промедления обратились с заявлением о предоставлении им статуса беженца (статья 9, часть 4). Аналогичная норма предусмотрена в Кодексе Украины об административных правонарушениях (статья 203). Эта норма, однако, касается только лиц, которые попросили убежища в течение трех-пяти дней с момента прибытия.

**Внутреннее руководство Пограничной службы Республики Беларусь по расследованию приграничных инцидентов (2006 г.)** включает конкретные инструкции по работе с лицами, ищущими убежища.

**Совместная инструкция Государственного комитета Украины по делам национальностей и миграции** и Администрации Государственной пограничной службы Украины (Инструкция о порядке приема и передачи заявлений о предоставлении статуса беженца, № 32/521 от 9 июля 2004 г.) устанавливает, что пограничный орган обязан направить заявление о предоставлении статуса беженца в соответствующий орган миграционной службы в течение суток после приема заявления. Инструкция также предусматривает перевод заявления и содержит перечень типовой информации, которая должна быть указана в заявлении, поданном в орган миграционной службы.

## 2. Обеспечение подготовки кадров

Регулярная подготовка служащих, отвечающих за въезд, как низшего, так и более высокого звена помогает обеспечить широкую осведомленность о соответствующих законах, нормативных актах и руководящих принципах, а также умение применять их на практике. Подготовка может проводиться на специализированных занятиях по международному праву в области прав человека и беженскому праву либо в рамках общей учебной программы<sup>17</sup>. Курсы повышения квалификации позволяют информировать служащих о последних событиях в сфере права и политики.

В некоторых ситуациях, например, там, где имеет место высокая текучесть кадров или проводится политика регулярной ротации, подготовка кадров – постоянный процесс. Совместные учебные занятия с участием служащих из разных стран могут дать возможность обмена опытом и передовой практикой. Подготовка кадров по вопросам защиты наиболее эффективна, когда она учитывает организационную культуру соответствующего ведомства (например, соблюдение общего или иммиграционного законодательства, с акцентом на военные вопросы или на безопасность). Помимо базового международного права в области прав человека и беженского права, подготовка может касаться психосоциальных навыков, таких как навыки разрешения конфликтов и управления стрессовыми ситуациями, и методов проведения собеседований с учетом культурных особенностей.

Учебные занятия, проводимые ведомствами по вопросам защиты, дают возможность диалога и обмена между служащими, отвечающими за въезд, и гуманитарным сообществом, а также помогают укреплять доверие и взаимопонимание. Подготовка служащих, отвечающих за въезд, является частью регулярной работы УВКБ ООН и его партнеров во многих странах в сфере защиты.

---

<sup>17</sup> Заключение Исполкома № 97 (LIV), п. (a)(viii), Протокол против незаконного ввоза мигрантов, ст. 14(1).

## Совместная инициатива по наращиванию потенциала для сотрудников пограничной полиции и миграционных служб, Коста-Рика и Панама, 2007-2009 гг.

### A Подоплека и обоснование

Учитывая проницаемость границы между Панамой и Коста-Рикой, нерегулируемые перемещения имеют место постоянно. Группы мигрантов состоят, главным образом, из граждан обеих стран, но встречаются и лица, ищущие убежища, из третьих стран, особенно из Колумбии. Чтобы обеспечить выявление таких лиц и направление их в компетентные органы убежища, представительства УВКБ ООН в обеих странах в 2006 году начали совместную учебную программу для панамских и коста-риканских служащих, отвечающих за въезд.

### B Участники

- Панамские и коста-риканские служащие, отвечающие за въезд, которые первыми контактируют с прибывшими (пограничники и сотрудники миграционных органов);
- Представительство УВКБ ООН в Коста-Рике;
- Представительство УВКБ ООН в Панаме.

### C Действия

- Служащие, отвечающие за въезд, с северных и южных пунктов пересечения границы между Панамой и Коста-Рикой, а также из международных аэропортов обеих стран, которые первыми контактируют с прибывшими, приглашаются на учебные занятия, организуемые обоими представительствами 3-4 раза в год. Коста-Рика организовала и провела три двусторонних семинара в 2007 г. и два – в 2008 г. Аналогичные инициативы продолжатся в 2009 г.
- Был создан неформальный механизм направления, посредством которого служащие, отвечающие за въезд, контактируют с соответствующими представительствами УВКБ ООН, когда они выявляют лиц, ищущих международной защиты.
- Представительство УВКБ ООН в Коста-Рике заключило специальное соглашение с Бюро Омбудсмена Коста-Рики на южной границе, согласно которому Омбудсман назначает сотрудника для связи. К этому сотруднику национальные органы власти могут направлять лиц, которые заявляют на границе, что они нуждаются в международной защите. Этот сотрудник поддерживает постоянный контакт с отделением защиты УВКБ ООН в Сан-Хосе.

### D Обзор

Как непосредственный результат этой совместной инициативы по наращиванию потенциала, УВКБ ООН улучшило взаимодействие с органами приема в пограничном регионе между Панамой и Коста-Рикой. Это привело к увеличению количества лиц, ищущих международной защиты, выявленных и направленных в представительства ООН в Панаме и Коста-Рике. Органы власти в пунктах пересечения границы также контактируют с представительствами УВКБ ООН на предмет уточнения процедур, касающихся признанных беженцев или лиц, ищущих убежища, которые переезжают из одной из этих стран в другую.

Помимо совместных инициатив, представительства УВКБ ООН в Панаме и Коста-Рике проводили в соответствующих странах занятия по повышению уровня осведомленности и подготовили более 700 сотрудников миграционных органов и пограничной полиции по вопросам, касающимся процедур въезда с учетом необходимости обеспечения защиты.

- Представительство УВКБ ООН в Японию регулярно организует семинары по беженскому праву и праву в области прав человека для сотрудников национальной полиции.
- В 2007 г. Представительство УВКБ ООН в Казахстане разработало учебные программы для национальной Пограничной службы.
- Программа ЕС по содействию управлению границами в Центральной Азии (БОМКА) – учебный компонент УВКБ ООН включает специализированную подготовку по международному беженскому

праву и международному праву в области прав человека (подробнее см. на веб-странице <http://bomca.eu-bomca.kg/en/about>).

- Представительства УВКБ ООН в ЮАР и Венесуэле организуют учебные занятия для служащих, отвечающих за въезд, на всех уровнях, в том числе для сотрудников иммиграционных органов и полицейских.
- Представительство УВКБ ООН в Замбии сотрудничает с Национальным уполномоченным по делам беженцев и МОМ в проведении учебных занятий для персонала национальных органов власти, в том числе Департамента иммиграции, провинциальных и окружных оперативных комитетов, Армии, сотрудников полиции и исправительных учреждений, по системам въезда с учетом необходимости обеспечения защиты.
- Подготовка кадров является компонентом проекта «Предварительный отбор лиц, ищущих убежища, и мигрантов» в Албании (см. пример 35, Глава 5).
- УВКБ ООН и Бюро по защите прав человека проводят совместные тренинги для сотрудников иммиграционной полиции в Ирландии.
- В 2002 г. Представительство УВКБ ООН в Турции и Главное командование жандармерии (ГКЖ) Турецкой Республики подписали соглашение о сотрудничестве в области подготовки кадров ГКЖ по вопросам, касающимся беженцев и убежища. По этому соглашению УВКБ ООН и ГКЖ организовали несколько совместных тренингов и семинаров для сотрудников Жандармерии, Береговой охраны и Сухопутных сил.

### 3. Налаживание диалога и заключение соглашений о сотрудничестве между служащими, отвечающими за въезд, и гуманитарными организациями

В приведенных ниже примерах продемонстрировано, как служащие, отвечающие за въезд, и гуманитарные организации могут вместе работать над определением и устранением недостатков в механизмах выявления лиц, нуждающихся в международной защите. В некоторых странах служащие, отвечающие за въезд, и гуманитарные организации наладили официальный диалог на основе конкретных соглашений или проектов, а также посредством создания рабочих или координационных групп либо специальных консультативных процессов. Эти договоренности включают учебные и мониторинговые компоненты.

**Трехсторонний меморандум о взаимопонимании в области управления границами – Венгерская пограничная служба, Венгерский Хельсинкский комитет и Представительство УВКБ ООН в Венгрии, 2006 г.**

#### *А Подоплека и обоснование*

Трехсторонний меморандум о взаимопонимании (МоВ) был подписан Венгерской пограничной службой, Венгерским Хельсинкским комитетом и УВКБ ООН 28 декабря 2006 г. МоВ формализовал сотрудничество, роли и обязанности, а также методы работы сторон в сфере управления границами.

#### *В Участники*

- Венгерская пограничная служба, преемником которой стал Штаб Национальной полиции (ШНП);
- Венгерский Хельсинкский комитет (ВХК);
- УВКБ ООН.

## C Действия

Меморандум о взаимопонимании:

- уточняет обязанности пограничников в плане защиты;
- подтверждает право УВКБ ООН на доступ к лицам, относящимся к его компетенции, и на совершение действий от имени этих лиц;
- формирует основу для мониторинга, где всем трем сторонам назначены соответствующие обязанности:
  - Венгерская пограничная служба/ШНП предоставляет УВКБ ООН и ВХК доступ в пункты пересечения границы, места содержания под стражей и другие учреждения, а также доступ к регистрационным документам о прибывших, об обосновании въезда (или об отказе во въезде) и другие данные;
  - УВКБ ООН обеспечивает координацию и мобилизацию средств;
  - ВХК осуществляет деятельность по мониторингу;
- создает трехстороннюю рабочую группу для надзора за выполнением меморандума и контроля за результатами мониторинга;
- предусматривает возможность организации совместной образовательной и информационно-просветительской деятельности.

Первые мероприятия по мониторингу были проведены в 2008 г., после чего был опубликован годовой отчет с рекомендациями по результатам этих мероприятий.

## D Обзор

- МоВ формализовал сотрудничество между сторонами и создал основу для постоянного диалога. Он помог улучшить взаимопонимание и прозрачность, укрепить доверие, определить и удовлетворить потребности в обучении, а также потребность в изменении действующих законов. МоВ расширил доступ лиц, ищущих убежища, на территорию страны и к процедурам предоставления убежища. Он содействовал доступу УВКБ ООН и ВХК к лицам, относящимся к компетенции УВКБ ООН, и к данным, касающимся границ. Кроме того, меморандум позволил определить тенденции и закономерности в перемещениях и характеристиках лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН.
- Аналогичные МоВ подписаны в других странах Центральной Европы (в Беларуси, Словакии, Словении и Румынии), а еще ряд меморандумов находится в процессе подписания (в Болгарии, Чехии, Польше).

## E Дополнительная информация

- Трехсторонний меморандум о взаимопонимании по механизмам взаимного сотрудничества и координации обеспечения доступа лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Венгерской Республики, декабрь 2006 г. – Приложение 7;
- Венгерский Хельсинский комитет: Доступ лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Венгерской Республики. Отчет за первый год реализации программы мониторинга границ (2007 г.), декабрь 2008 г. – Приложение 8;
- Меморандумы о взаимопонимании в Беларуси, Словакии, Словении и Румынии – Приложения 9 и 10.

## Защита в более широких миграционных потоках – совместный пограничный проект МОМ и УВКБ ООН, Ангола, 2007 г.

### A Подоплека и обоснование

Основываясь на принципах Десятикомпонентного плана, этот проект направлен на усиление способности Правительства Анголы управлять смешанной миграцией на границах, для чего предусмотрены подготовка кадров и совместный мониторинг, а также внедрение дифференцированных процедур для прибывших лиц. УВКБ ООН концентрирует внимание на аспектах, касающихся защиты беженцев, тогда как МОМ предоставляет экспертную помощь в сфере управления миграцией.

### B Участники

- МОМ;
- “Servico de Migracao e Estrangeiros” (SME – Департамент иммиграции Анголы);
- УВКБ ООН.

## C Действия

Проект включает следующие действия:

- создание Трехстороннего координационного совета по управлению границами с учетом необходимости обеспечения защиты;
- оценку текущей пограничной деятельности в нескольких стратегических пунктах (районах с высокой интенсивностью движения);
- обучение сотрудников SME по вопросам выявления и направления лиц, ищущих убежища, и мигрантов с особыми потребностями;
- разработку системы направления, которая позволила бы властям выявлять лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми и других лиц, нуждающихся в международной защите;
- разработку эффективных процедур рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища и других случаев, а также процедур управления возвращением;
- оказание помощи Правительству Анголы во введении в действие и обеспечении соблюдения нового Закона об иммиграции (вступил в силу 1 ноября 2007 г.).

## D Обзор

Было проведено три учебных занятия. 335 сотрудника SME прошли подготовку и обучение по нормативным актам, модулям и миграционной политике, необходимым для создания действенной системы управления границами с учетом необходимости обеспечения защиты. Занятия усилили сотрудничество между местными ангольскими властями и центрами правовой помощи и реинтеграции, которыми руководит Иезуитская служба беженцев – НПО, оказывающая бесплатную правовую помощь беженцам и лицам, ищущим убежища, в Анголе. Учебные занятия стали также форумом для обмена идеями, передовой практикой и опытом.

Тренинги оказались настолько успешными, что Правительство попросило МОМ и УВКБ ООН провести тренинг в провинции Луанда-Норте, из которой высылалось большое число нелегальных мигрантов.

На следующих учебных занятиях партнеры попытаются охватить более широкий круг правительственных партнеров и распространить эту деятельность на другие национальные учреждения, такие как Ассоциация адвокатов и Университет права, и на сотрудников различных департаментов Министерства юстиции. Партнеры также рассматривают вопрос разработки руководящих принципов эффективного управления границами для сотрудников SME. Потребуется дополнительная работа по укреплению доверия для налаживания конструктивного диалога и рабочих взаимоотношений с ангольскими служащими, отвечающими за въезд, что будет предполагать организацию оценочных миссий на местах. Проект воспроизведен в Замбии.

## Сотрудничество по защите между УВКБ ООН и Канадским агентством пограничных служб, 2006 г.

### A Подоплека и обоснование

Хотя формального соглашения между Канадским агентством пограничных служб (КАПС), УВКБ ООН и сообществом НПО нет, между этими субъектами существует значительная степень вовлеченности и обмена.

### B Участники

- Канадское агентство пограничных служб (КАПС);
- Управление по вопросам гражданства и иммиграции Канады (УГИ);
- Управление по вопросам иммиграции и беженцев Канады (УИБ);
- НПО;
- юридические фирмы, работающие на общественных началах;
- УВКБ ООН.

## С Действия

- Регулярный диалог, совместное использование информации;
- разработка учебного пособия и совместные учебные занятия;
- мониторинг пунктов пересечения границы на суше и в аэропортах с высокой интенсивностью движения, а также центров содержания под стражей;
- особая контрольная функция по соглашению о безопасных третьих странах между Канадой и США – подача отчета УВКБ ООН о мониторинге в 2006 г. (<http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf>);
- поддержка со стороны НПО в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища в портах въезда, в оказании услуг по размещению в приютах и других услуг, в отстаивании прав отдельных лиц, ищущих убежища, и прав на доступ к процедурам и правилам;
- содействие мониторингу, проводимому на общественных началах студентами;
- обеспечение процесса назначения судом опекунов для несопровождаемых несовершеннолетних и других лиц с особыми потребностями посредством правовых услуг, предоставляемых на общественных началах;
- ограниченные и специальные интервью/беседы с лицами, ищущими убежища, после допуска в страну и прохождения процедур въезда, с целью оценки обращения и восприятия с точки зрения отдельного заявителя;
- привлечение канадских и американских НПО к решению общих пограничных вопросов.

## D Обзор

Активное участие УВКБ ООН и правительственных служащих создает здоровую рабочую среду, в которой легче решаются проблемы и на основе совместных усилий укрепляется защита. Меры вмешательства со стороны УВКБ ООН часто носят менее формальный характер и более эффективны, а его рекомендации воспринимаются и выполняются КАПС и УГИ.

Вместе с тем, высокая текучесть кадров в КАПС требует непрерывного обучения. УВКБ ООН сложно обеспечить это при тех ограниченных ресурсах для мониторинга и наращивания потенциала, которыми оно располагает. В определенной мере эта проблема решается благодаря участию Правительства, НПО и гражданского общества в решении вопросов защиты, которое имеет место при ограниченном содействии УВКБ ООН или независимо от его оперативного участия.

Тем не менее, имел место ряд случаев возвращения из Канады в США вне рамок соглашения о безопасных третьих странах. Кроме того, лица, ищущие убежища, могут браться под стражу по прибытию и, из-за нехватки мест в учреждениях, подведомственных КАПС, содержаться в провинциальных тюрьмах вместе с лицами, задержанными по уголовным причинам, что противоречит руководящим указаниям УВКБ ООН.

## Совместная инициатива УВКБ ООН и Бюро Омбудсмана Коста-Рики по содействию защите беженцев на границе с Панамой, 2008 г.

### A Подоплека и обоснование

Около 80% лиц, ищущих убежища в Коста-Рике, прибывают незаконным путем через сухопутную границу с Панамой. Из-за того, что на коста-риканской стороне 390-километровой границы всего три миграционных контрольных пункта, торговцам людьми, контрабандистам и торговцам нелегальными товарами так же легко попасть на ее территорию, как и тем, кто нуждается в международной защите. После заключения стратегического и плодотворного альянса с Омбудсманом УВКБ ООН и Омбудсман в 2008 г. договорились расширить свое партнерство на южную границу, поддерживая и укрепляя местные возможности в таких сферах, как защита беженцев, противодействие сексуальному и гендерному насилию (СГН), профилактика ВИЧ/СПИДа и других инфекций, передаваемых половым путем (ИППП).

В рамках этого партнерства УВКБ ООН откомандировало постоянного ответственного для связи в региональное бюро Омбудсмана в Сьюдад-Нейли, в 20-30 минутах езды от границы. Присутствие этого сотрудника позволило вести постоянный диалог с местными властями, особенно с миграционными органами и полицией, что привело к улучшению координации по ряду дел лиц, ищущих убежища.

## В Участники

- Бюро Омбудсмана Коста-Рики;
- УВКБ ООН.

## С Действия

- Присутствие ответственного по связи в региональном бюро Омбудсмана в Сьюдад-Нейли помогло повысить уровень осведомленности в вопросах убежища, ВИЧ-инфекции, ИППП и процедур, касающихся СГН.
- Мероприятия включали тренинги, посещения общин, миссии по мониторингу границ, информационные кампании, санитарно-просветительные базары, работу со средствами массовой информации.

## D Обзор

Благодаря альянсам, которые включают три разные местные сети защиты, укреплены местные возможности. Поддерживался постоянный диалог с Миграционной службой на границе и полицией; был повышен уровень осведомленности в вопросах, касающихся защиты беженцев, СГН, ВИЧ/СПИДа и ИППП.

Хотя отношения с миграционными и полицейскими органами очень хорошие, механизмы координации можно было бы еще более усилить посредством расширения работы по укреплению доверия. Двухсторонняя инициатива с участием властей Панамы также могла бы укрепить проект.

Торговля нелегальными товарами и организованная преступность на границе могут угрожать как безопасности ответственного по связи, так и самого проекта. Несмотря на небольшую стоимость проекта, средства на 2010-й и последующие годы еще предстоит определить.

**Сотрудничество между агентством ФРОНТЕКС и УВКБ ООН.** Рабочие договоренности, закладывающие основу для сотрудничества между ФРОНТЕКС и УВКБ ООН, были подписаны в июне 2008 г. в варшавской штаб-квартире ФРОНТЕКС. Главной целью является обмен информацией, экспертами и опытом, в частности касательно смешанных миграционных перемещений в государства-члены ЕС. Еще один ключевой элемент – подготовка общих и конкретных учебных материалов и пособий по международному праву в области прав человека и международному беженскому праву, применимых в контексте управления границами.

**Межведомственное совещание, проводимое два раза в год между центральным органом по вопросам убежища (Государственным комитетом Украины по делам национальностей и миграции) и Представительством УВКБ ООН в Украине** для решения вопросов мониторинга границ и нерегулируемой миграции. На совещаниях присутствуют представители органов убежища, правоохранительных органов, пограничной службы, НПО, УВКБ ООН и МОМ. В 2008 г. был принят и реализован план действий.

**Проект по границам, «чувствительным к проблемам защиты»**, который выполняется УВКБ ООН и Британским советом беженцев при тесном сотрудничестве с Службой пограничного контроля Великобритании.

**Проект по мониторингу границ в Хорватии**, реализуемый в сотрудничестве с Нидерландским советом по делам беженцев, Хорватским центром права и Министерством внутренних дел Хорватии (краткая справка и подробная информация приведены в Приложении 11).

## 4. Оказание служащим, отвечающим за въезд, помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями, и в направлении их в компетентные органы

Служащие, отвечающие за въезд, часто первыми вступают в контакт с лицами, которые могут иметь потребности в международной защите, и решают, кого задержать, а кому позволить въехать на территорию страны. Одним словом, они являются «привратниками» процедур, посредством которых рассматриваются ходатайства о предоставлении защиты. Эти служащие не отвечают за принятие решений по существу ходатайств о предоставлении убежища и (или) других потребностей, и на них не следует возлагать эту обязанность ни законом, ни на практике. Это объясняется тем, что они, как правило, не обладают необходимой квалификацией, и у них нет ни времени, ни доступа к информации, необходимой для надлежащего рассмотрения ходатайств о предоставлении защиты. Их обязанность – выявлять и направлять в компетентные органы лиц, ищущих убежища, и других лиц, которые могут иметь особые потребности.

В смешанных группах прибывших выявить лиц, нуждающихся в защите, не всегда легко. Эту задачу может решить процедура составления характеристик и направления (см. Главу 5), которую проводят служащие, отвечающие за въезд, при поддержке других субъектов или без таковой. Некоторые страны разработали специальные инструменты, помогающие вышеупомянутым служащим в этой работе.

### Практическое пособие по идентификации лиц, ищущих убежища, и обращению с ними, Колумбия, 2007 г.

#### А Подоплека и обоснование

В 2007 г. УВКБ ООН, Правительство Колумбии (Министерство иностранных дел, Вице-министерство многосторонних дел) и Социальное министерство церкви (SNPS – “Secretariado Nacional de Pastoral Social”) совместно разработали практическое пособие (далее – Пособие) для сотрудников Административного департамента безопасности (“Departamento Administrativo de Seguridad”, DAS), отвечающих за миграционный контроль, с целью содействия идентификации лиц, ищущих убежища, и рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища.

#### В Участники

- “Departamento Administrativo de Seguridad” (DAS);
- “Secretariado Nacional de Pastoral Social” (SNPS);
- УВКБ ООН;
- “Vice-Ministerio de Asuntos Multilaterales” (Вице-министерство многосторонних дел).

#### С Действия

- В Пособии изложено краткое введение по вопросам права на убежище и некоторым основным принципам Конвенции 1951 г., таким как принцип запрещения принудительной высылки, принцип освобождения от ответственности и право на получение документов.
- В Пособии подчеркнута важность обучения сотрудников иммиграционных органов с тем, чтобы они могли эффективно реагировать на просьбы лиц, ищущих убежища, и направлять их в компетентный орган для изучения и определения статуса.
- В Пособии поставлен ряд вопросов для выявления лиц, ищущих международной защиты:
  1. Почему вы уехали из страны происхождения?
  2. При каких обстоятельствах или событиях вы уехали из страны происхождения?
  3. Вас кто-то или что-то вынудило уехать из страны?
  4. Какой проблемы вы опасались бы, если бы вам пришлось вернуться в свою страну?
  5. Что произошло бы с вами, если бы вы вернулись в свою страну в данный момент?
- В Пособии даны примеры ответов, которые означают, то данное лицо является лицом, ищущим убежища, а также представлена информация о том, куда следует направлять лиц, ищущих убежища, и о применимых нормах обращения.

## D Обзор

Протокол использовался в учебных мероприятиях для сотрудников миграционных органов и как справочный документ для направления прибывших в пограничных пунктах. Во второй половине 2009 г. он будет опубликован как листовка с эмблемами всех задействованных учреждений и распространен на всех пограничных пунктах.

## E Дополнительная информация

“Guía Practica para funcionarios de DAS – Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado”, сентябрь 2007 г. – Приложение 12.

### **Справочник УВКБ ООН по защите беженцев в Центральной Америке, Мексика**

Этот справочник разработан для сотрудников иммиграционных органов Центральной Америки. Он включает информацию об идентификации лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми и жертв гендерного насилия, а также сведения о механизмах и процедурах направления. В справочнике имеется также перечень полезных контактов в каждой стране региона (соответствующих правительственных органов и НПО).

### **Британское отделение «Фонда помощи детям»: Пособие для сотрудников иммиграционных служб в портах въезда (2003 г.) и введение должности «советник молодежи» (2001-2008 гг.)**

## A Подоплека и обоснование

Пособие, изданное в 2003 г. британской неправительственной организацией «Фонд помощи детям», предназначено для оказания сотрудникам иммиграционных органов, работающим в британских портах въезда, помощи в работе с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища. В нем приведены ответы на часто задаваемые вопросы о детях, ищущих убежища, и изложены рекомендации и информация о том, как обращаться с несопровождаемыми детьми после прибытия. В Пособии также указаны контактные данные и информация о «советнике молодежи».

Должность «советник молодежи» была введена в 2001 г. для аэропорта Хитроу и других британских аэропортов двумя НПО – «Проект «Прибытие беженцев» и «Фонд помощи детям». Советник молодежи оказывал поддержку несопровождаемым детям, ищущим убежища, обучал и консультировал сотрудников иммиграционных органов, персонал социальных служб, добровольцев и других специалистов, работающих с несопровождаемыми детьми, ищущим убежища. Цель обоих проектов – помочь сотрудникам иммиграционных органов выявлять молодых людей, которые могут нуждаться в международной защите, и направлять их в органы убежища.

## B Участники

- «Проект «Прибытие беженцев»;
- Совет по делам беженцев;
- «Фонд помощи детям».

## C Действия

Пособие распространено среди указанных выше организаций и сотрудников иммиграционной службы в аэропорту.

Советник молодежи:

- оказывает непосредственную поддержку особо уязвимым несопровождаемым детям, ищущим убежища, которые прибывают в аэропорт Хитроу;
- обучает сотрудников иммиграционных органов, персонал социальных служб и добровольцев оказанию соответствующей поддержки несопровождаемым детям, ищущим убежища, по прибытию;

- консультирует и оказывает помощь сотрудникам иммиграционной службы в Хитроу и социальным работникам в Хиллингдоне для обеспечения того, чтобы осуществлялось надлежащее направление, а дети получали соответствующую поддержку;
- консультирует по телефону специалистов, работающих с детьми в других портах въезда в Великобританию;
- оказывает поддержку в спорах об установлении возраста, обеспечивая, чтобы молодой человек понимал, что происходит, а оценка проводилась объективно.

## D Обзор

За первые полгода проект «Советник молодежи» оказал поддержку 87 несопровождаемым детям, ищущим убежища, возрастом от 6 лет либо непосредственно, либо путем консультирования социальных работников и сотрудников иммиграционной службы. Проект выполнялся в аэропортах, поэтому дети, прибывавшие по суше, им не охватывались. Из-за проблем с финансированием проект завершился в июне 2008 г.

## E Дополнительная информация

«Фонд помощи детям»: Молодые беженцы. Работа с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища, в портах, 2003 г. – Приложение 13

**Разъяснительная листовка для пограничников в Беларуси.** В листовке освещены все вопросы, касающиеся защиты, и приведены определения и инструкции о том, как работать с лицами, ищущими убежища, и лицами с особыми потребностями. Листовки с информацией о процедурах, касающихся убежища, на разных языках имеются в пограничных пунктах.

## 5. Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты

Многие государства налагают санкции на перевозчиков за доставку на свою территорию неграждан без надлежащих проездных документов. Поэтому перевозчики могут быть обязаны отказать в посадке пассажирам-нелегалам независимо от возможных потребностей в защите. Система въезда с учетом необходимости обеспечения защиты может обеспечить, чтобы законодательство, устанавливающее санкции для перевозчиков, предусматривало освобождение от ответственности за перевозку лица без надлежащих документов, если это лицо подаст ходатайство о предоставлении убежища в пункте въезда. Государства могут позволять перевозчикам направлять не имеющих разрешения и документов лиц, ищущих убежища, в местные органы, если страна является участницей Конвенции 1951 г. о статусе беженцев и имеет функционирующую систему убежища, либо к официальным лицам страны назначения, находящимся в стране выезда, таким как ответственные за связь с авиакомпаниями, откомандированные сотрудники иммиграционных органов или органов, отвечающих за вопросы убежища, в местное посольство или консульство или в соответствующие международные организации или НПО. Перевозчики и другие частные субъекты, задействованные в управлении въездом, могут быть более широко охвачены стратегиями защиты, принятыми в государствах:

- государства могут давать перевозчикам руководящие указания по практическим мерам в отношении обращения с несанкционированными и не имеющими документов пассажирами, включая пункты контакта с органами убежища или иммиграционными органами в возможном государстве назначения либо, смотря по обстоятельствам, в стране выезда;
- государства могут поощрять принятие перевозчиками внутренних кодексов правил обращения с лицами, ищущими международной защиты, среди несанкционированных и не имеющих документов пассажиров;
- перевозчики могут участвовать в учебных занятиях по защите для государственных служащих, отвечающих за въезд, или же для них могут устраиваться особые занятия по вопросам защиты;
- основа для мониторинга мер защиты в системах въезда может быть распространена на перевозчиков.

### Циркуляр об иностранцах, Нидерланды (2000 г.)

В Циркуляре об иностранцах четко изложено, как перевозчики должны относиться к просьбам о доставке людей, ищущих убежища:

A2. 7.1.5. Если при проверке личности перевозчик сталкивается с лицом, у которого нет документов либо которое имеет ненадлежащие документы, он не обязан перевозить это лицо. В случае, если иностранец заявляет, что для его жизни существует непосредственная угроза в стране, из которой он хочет выехать, перевозчик может направить этого иностранца в представительство Нидерландов с целью подачи там ходатайства о предоставлении убежища. Если перевозчик в таких обстоятельствах рассматривает вопрос о перевозке иностранца, он должен обратиться в Службу иммиграции и натурализации (СИН) (*Immigratie en Naturalisatie Dienst, IND*). Директор СИН решает, можно ли доставлять данного иностранца в Нидерланды несмотря на отсутствие надлежащих проездных документов. Если перевозчик доставил иностранца без документов или с ненадлежащими документами на нидерландскую территорию, но сделал это по предварительно полученному разрешению компетентного должностного лица, то обязательства по возвращению иностранца не существует, и подавать отчет о предполагаемом нарушении статьи 4 Закона об иностранцах не нужно. Перевозчик обязан надлежащим образом подать в письменном виде все факты и обстоятельства, изложенные иностранцем.

## 6. Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты

**Седеркопингский процесс** (см. Главу 1)

**Приграничное сотрудничество** и мониторинг деятельности гуманитарных организаций ряда центрально-европейских государств (см. Главу 8)

## 7. Создание независимых контрольных механизмов

Контроль над вопросами, касающимися защиты, в системах въезда оказался полезным механизмом, позволяющим государствам обеспечивать соответствие систем въезда целям защиты. Контроль может также помочь в выявлении проблем, недостатков и потребностей в обучении по вопросам защиты и создает платформу для диалога между сотрудниками миграционных и пограничных служб, органов, отвечающих за убежище, УВКБ ООН и его партнерами-НПО и другими заинтересованными сторонами. Система учета новоприбывших может содействовать контролю и поощрять выполнение служащими, отвечающими за въезд, своих обязанностей, касающихся защиты. Учетные данные должны включать основные биографические сведения (имя, фамилия, дата и место рождения, гражданство), а также основания для разрешения въезда или отказа во въезде, фамилии соответствующих служащих, отвечающих за въезд, процедуры направления и жалобы, если таковые имеются. В зависимости от обстоятельств в состав контрольного органа могут входить представители правительственных органов, международных агентств, включая УВКБ ООН, НПО или всех этих структур. Может быть заключено соглашение, устанавливающее распределение обязанностей между органами, отвечающими за въезд, и контрольным органом, где будет предусмотрено совместное использование информации и данных и доступ к контрольно-пропускным пунктам.

Контроль может включать периодическую проверку документации и записей по вопросам защиты, предоставленных служащими, отвечающими за въезд, и (или) непосредственный мониторинг повседневной реализации защитных мер путем поездок на контрольно-пропускные пункты, сопровождения пограничных/береговых патрулей и изучения досье и других материалов непосредственно на месте. Контрольные миссии можно объединять с учебными мероприятиями и занятиями по вопросам защиты. Процессы контроля часто завершаются конфиденциальным или открытым отчетом, где излагаются выводы и рекомендации контрольной миссии. Контроль границ – компонент всех соглашений о сотрудничестве, упомянутых выше.

## Независимый главный инспектор Службы пограничного контроля Великобритании (СПКВ), 2007 г.

### A Подоплека и обоснование

Пост Главного инспектора (ГИ) СПКВ был введен Законом про границы 2007 г. для обеспечения прозрачной оценки СПКВ и ее подразделений на предмет реализации политики и задач СПКВ. Главная инспекция была создана как независимое подразделение, работа которого направлена на повышение общей эффективности и действенности Службы, улучшение качества принятия решений Службой и ее контрагентами, проверку того, как СПКВ обеспечивает соблюдение иммиграционного законодательства и правил, как она предоставляет информацию и как она относится к заявителям и претендентам. ГИ также контролирует соответствие СПКВ международным стандартам.

### B Участники

- Главный инспектор и Главная инспекция;
- СПКВ.

### C Действия

Основная обязанность ГИ заключается в инспектировании деятельности СПКВ и составлении соответствующих отчетов. Работа ГИ сосредоточена на следующих направлениях:

- общая эффективность и действенность деятельности СПКВ; качество принятия решений Службой и ее контрагентами; правоприменительные полномочия; доступ к информации;
- анализ процессов рассмотрения отдельных дел, в том числе наличие механизма подачи и рассмотрения жалоб, достижение установленных стандартов обслуживания при ответах на запросы, действия по улучшению реагирования на полученные жалобы;
- изучение целей и программ СПКВ на предмет их эффективности и соответствия международным обязательствам;
- экстерриториальный пограничный контроль;
- внезапные проверки в портах и посольствах, в том числе изучение практических методов работы, на основании чего инспекция формулирует рекомендации и подает их британскому парламенту.

### D Обзор

Хотя пока еще рано оценивать ценность Инспекции по сути, ожидается, что этот новый независимый орган повысит прозрачность, активизирует надзор и повысит ответственность. Инспекция будет проводить внешнюю проверку независимо от СПКВ.

Инспекции еще предстоит вобрать в себя существующие независимые инспекции, в том числе органы по контролю над расовыми вопросами, сертификацией и аккомодации, а также комитет по проверке жалоб, а в конце концов – Независимый орган контроля за отказами в разрешении на въезд без права обжалования.

Функции Консультативной группы по информации о странах (КГИС) также переданы ГИ, который будет изучать информацию о странах в рамках подготовки своего годового отчета парламенту. Такая перестройка может вызвать организационные проблемы.

### E Дополнительная информация

Информационная справка о Главном инспекторе СПКВ – Приложение 14

## Контроль в контексте «ускоренной процедуры выдворения», США, 1996 г.

### A Подоплека и обоснование

С 2005 г. законодательство США допускает немедленное выдворение любого лица, задержанного при попытке въезда в США посредством мошенничества или обмана либо без действительных проездных

документов, равно как и лица, задержанного в двухлетний срок с момента такого незаконного въезда (т.н. «ускоренное выдворение»). Лица, подлежащие ускоренному выдворению, выдворяются без слушания и рассмотрения дела, если только они не выразили желание подать ходатайство о предоставлении убежища или опасение подвергнуться преследованиям у себя на родине. Если они выразили такое желание или опасение, их содержат под стражей и направляют на собеседование с соответствующим сотрудником-экспертом, который определяет, есть ли у них «обоснованное опасение» подвергнуться преследованиям. Данные лица подлежат обязательному содержанию под стражей, если и пока они не будут признаны имеющими «обоснованное опасение». Если наличие такового установлено, данным лицам предоставляется доступ к обычным процедурам предоставления убежища, и они имеют право на освобождение по усмотрению администрации, за несколькими значительными исключениями. Чтобы продемонстрировать «обоснованное опасение», должна существовать «значительная возможность» того, что данное лицо имело бы право на убежище в США.

Ускоренное выдворение не подлежит судебному надзору, но Правительство США позволило нескольким агентствам, в том числе УВКБ ООН, наблюдать за выполнением данной процедуры.

## **В Участники**

- НПО;
- УВКБ ООН;
- Комиссия США по международной свободе вероисповедания;
- Правительство США, Министерство внутренней безопасности (МВБ).

## **С Действия**

- Раздел 235.3 (b) Свода федеральных нормативных актов требует, чтобы сотрудник-эксперт создал досье фактов дела и заявлений, сделанных лицом, ищущим убежища.
- УВКБ ООН имеет доступ в порты въезда и может давать рекомендации Правительству США. НПО тоже имеют доступ, но он более ограниченный.
- В 2003 г. УВКБ ООН провело и представило Правительству США мониторинговое исследование по результатам шестимесячной работы на местах, в пяти основных портах въезда. За отчетом последовала серия технических совещаний между УВКБ ООН и соответствующими подразделениями МВБ. Был принят ряд рекомендаций.
- Правительство США выдало Комиссии мандат Конгресса на проведение мониторинга процедур ускоренного выдворения. В 1998 г. Конгресс США принял закон о создании Комиссии США по международной свободе вероисповедания (КМСВ США) для мониторинга свободы вероисповедания в других странах и рекомендовал Правительству США наилучшие пути поощрения свободы вероисповедания. Позднее Конгресс выделил финансирование Комиссии для мониторинга процесса ускоренного выдворения. Комиссия поручила нескольким экспертам подготовить всестороннее исследование, результаты которого были обнародованы в феврале 2005 г. Исследование выявило значительные недостатки в реализации этого процесса и позволило сформулировать ряд рекомендаций для МВБ.

## **Д Обзор**

Возможность мониторинга процедуры ускоренного выдворения, предоставленная УВКБ ООН и другим агентствам, позволяет им представлять информацию об исполнении этой процедуры и делать конкретные предложения по усовершенствованию. Некоторые из них приняты Правительством США.

## **Е Дополнительная информация**

Свод федеральных нормативных актов США, п. 235.3 «Недопустимые иностранцы и ускоренное выдворение», декабрь 2005 г. – Приложение 15.

Комиссия США по международной свободе вероисповедания (КМСВ США): Отчет о лицах, ищущих убежища, подвергаемых ускоренному выдворению, февраль 2005 г. – Приложение 16.

**Информационный бюллетень – Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции для стран, расположенных вдоль Восточной и Юго-Восточной границ государств-членов Европейского Союза**, пункт 3: Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты. В информационной подборке о деятельности правительств, международных организаций и НПО в субрегионе (Беларусь, Молдова, Украина), март 2009 г., приведен всесторонний обзор стратегии и практической реализации системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты в регионе (см. Приложение 17).

**Институт мира (Словения):** Методологии мониторинга границ. Руководство для заинтересованных сторон по созданию механизма мониторинга границ, ноябрь 2006 г.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- предоставления государствам экспертных консультаций по интеграции международного права в области прав человека и международного беженского права в национальные правовые режимы, регламентирующие работу систем въезда, а также по разработке руководящих принципов, кодексов поведения и учебных материалов;
- проведения – при наличии ресурсов – учебных мероприятий и занятий по принципам работы с беженцами и правам человека, в сотрудничестве с государствами и другими партнерами;
- предоставления служащим, отвечающим за въезд, системы Refworld (ведущего источника информации УВКБ ООН для принятия качественных решений о статусе беженца);
- оказания помощи – при наличии ресурсов – в создании «горячей линии» по вопросам защиты путем предоставления финансирования и (или) подготовки персонала;
- улучшения координации между служащими, отвечающими за въезд, и органами убежища, в том числе посредством соглашений или меморандумов о взаимопонимании в отношении сотрудничества и совместного использования информации;
- содействия доступу к процедурам убежища;
- в зависимости от операции – функционирования в роли точки направления для лиц с возможными потребностями в международной защите;
- предоставления консультаций по связанным с защитой аспектам мониторинга систем въезда через обычные соглашения (например, меморандумы о взаимопонимании) либо более неформально, вместе с НПО-партнерами.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регламентирующих перемещение лиц через границы (Шенгенский кодекс о границах), избранные статьи.
- Приложение 2: Рекомендация Комиссии 06/XI/2006 от 6 ноября 2006 г., утверждающая общий *Практический справочник для пограничников* (Шенгенский справочник).
- Приложение 3: Свод правил Службы пограничного контроля Великобритании по защите детей от вреда, 2009 г.
- Приложение 4: Румынский национальный совет по делам беженцев, Справочник по добросовестной практике в отношении убежища на границах, 2004 г.
- Приложение 5: Директива Генерального директора Иммиграционной службы № F-IL.01.10-1297 о процедурах в отношении иностранцев, выразивших желание ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца (Индонезия), 30 сентября 2002 г.
- Приложение 6: Оперативное руководство по вопросам иммиграции, Новая Зеландия, 2 марта 2009 г., избранные статьи.
- Приложение 7: Трехсторонний меморандум о взаимопонимании по механизмам взаимного сотрудничества и координации обеспечения доступа лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Венгерской Республики, декабрь 2006 г.
- Приложение 8: Венгерский Хельсинский комитет: Доступ лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Венгерской Республики. Отчет за первый год реализации программы мониторинга границ (2007 г.), декабрь 2008 г.

- Приложение 9: Трехсторонний меморандум о взаимопонимании по механизмам взаимного сотрудничества и координации обеспечения доступа лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Румынии, июль 2008 г.
- Приложение 10: Трехсторонний меморандум о взаимопонимании по механизмам взаимного сотрудничества и координации обеспечения доступа лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Словацкой Республики, сентябрь 2007 г.
- Приложение 11: Руководство для заинтересованных сторон по созданию механизма мониторинга границ, ноябрь 2006 г., издано в рамках проекта «Защита лиц, ищущих убежища, в Хорватии и регионе» при координации Хорватского центра права и поддержке Европейской Комиссии, Институт мира Словении, ноябрь 2006 г.
- Приложение 12: УВКБ ООН, Guía Práctica para funcionarios de DAS – Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado, сентябрь 2007 г.
- Приложение 13: «Фонд помощи детям»: Молодые беженцы. Работа с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища, в портах, 2003 г.
- Приложение 14: Служба пограничного контроля Великобритании. Информационная справка о Главном инспекторе СПКВ, 2008 г.
- Приложение 15: Свод федеральных нормативных актов США, п. 235.3 «Недопустимые иностранцы и ускоренное выдворение», декабрь 2005 г.
- Приложение 16: Комиссия США по международной свободе вероисповедания (КМСВ США): Отчет о лицах, ищущих убежища, подвергаемых ускоренному выдворению, февраль 2005 г.
- Приложение 17: УВКБ ООН, Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции для стран, расположенных вдоль Восточной и Юго-Восточной границ государств-членов Европейского Союза, 29 июня 2007 г.

## Избранная литература

- UN High Commissioner for Refugees, Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways, November 2006. (This compilation includes the most important legal provisions relevant for the entry system).
- UNHCR, Conclusion adopted by the Executive Committee on International Protection on protection safeguards in interception measures, No. 97 (LIV), 2003.
- Interception of asylum-seekers and refugees: The international framework and recommendation for a comprehensive approach, 18<sup>th</sup> meeting of the Standing Committee (EC/50/SC/CRP.17), 9 June 2000.
- UNHCR, Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of *Non-refoulement* Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, January 2007.
- UNHCR, UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions, 1 September 1995. Global Consultations on International Protection, Summary Conclusions – The Principle of *non refoulement*, Cambridge 9-10 July 2001.
- UNHCR and IMO, Rescue at Sea: A guide to principles and practices as applied to migrants and refugees.
- UNHCR, Summary Report of the Expert Roundtable No. 1: Controlling Borders while Ensuring Protection.
- Council of Europe: Parliamentary Assembly, Recommendation 1645 (2004), Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas, 29 January 2004, Rec 1645 (2004).
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), “Defending Refugees” Access to Protection in Europe, December 2007.
- European Council on Refugees and Exiles (ECRE), “Access to Europe: What price does a refugee pay to reach Europe – Case Studies”, February 2009.
- European Council for Refugees and Exiles (ECRE), “Access to Europe” series, available at [http://www.ecre.org/topics/access\\_to\\_europe](http://www.ecre.org/topics/access_to_europe).
- Refugee Council UK, “Remote Controls: How UK border controls are endangering the lives of refugees”, December 2008.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), Annual Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe in 2007.

# 4. Организация приема

## Содержание

### 1. Организация приема в центрах

1. Расположение центра приема
2. Управление центром приема
3. Подготовка персонала, осуществляющего прием
4. Условия в центре приема
5. Услуги, предоставляемые в центре приема
6. Открытые, полуоткрытые или закрытые центры приема?

#### *Практические примеры*

- Расширение возможностей приема мигрантов, прибывающих на остров Лампедуза (Италия)
- Нарращивание приемных мощностей для миграционных потоков в приграничных районах Греции
- Центр приема в Майфаа (Йемен)
- Альберг Белен, Тапачула (Мексика)
- Центры приема в Сеуте и Мелилье (Испания)
- Двустороннее соглашение между правительствами Мальты и Нидерландов, сотрудничество в целях наращивания потенциала приема

*Ссылки на другие примеры приведены в тексте.*

**В** этой главе термин «организация приема» означает комплекс мер, осуществляемых в начальной фазе (после прибытия) миграционных перемещений, от удовлетворения неотложных потребностей всех прибывших независимо от их статуса до их направления для прохождения соответствующих процедур. Это понятие не охватывает средне- и долгосрочные меры, которые могут понадобиться впоследствии и которые будут варьироваться в зависимости от статуса лица в принимающей стране. Организация приема в период после прибытия должна, как правило, обеспечивать достижение двух важных целей: удовлетворять основные материальные и психосоциальные потребности (жилье, питание, одежда, медицинское обслуживание) и помочь выделить среди нерегулируемых мигрантов различные категории лиц, в том числе путем выявления лиц, ищущих международной защиты.

В данной главе внимание акцентируется на первой из этих целей. Вторая цель, которая касается рассмотрения ходатайств и процедурных аспектов приема, рассматривается в главе 5.

Организация приема для этой начальной фазы оказалась особенно полезной для больших смешанных групп прибывших и (или) для пунктов с частым прибытием мигрантов и беженцев. Иногда прием организуется в специальных «центрах приема», где все необходимые услуги оказываются рядом различных специалистов. Это может быть полезно как для прибывающих людей, поскольку их потребности могут удовлетворяться квалифицированным персоналом, так и для властей, которые могут более эффективно направлять свои меры реагирования через центр приема.

В зависимости от конкретной ситуации небольшие групповые дома, размещение в общине или проживание в частном секторе могут быть более целесообразными вариантами, чем большие центры приема, что может стать выталкивающим фактором.

## Организация приема в центрах

### 1. Расположение центра приема

Расположение центров приема будет зависеть от пунктов въезда и видов транспорта, используемых лицами, прибывающими на территорию страны. Преимущество сооружения центра поблизости от границы, порта или иного пункта въезда состоит в том, что он будет доступен для прибывших с целью оказания незамедлительной помощи.

### 2. Управление центром приема

Центрами приема могут управлять правительственные органы, неправительственные организации и (или) международные организации. Иногда для оказания помощи в управлении центром нанимают частных подрядчиков. Часто услуги оказываются рядом различных субъектов в соответствии со сферами их компетенции.

Официальные соглашения между различными заинтересованными сторонами устанавливают круг обязанностей, поощряют стандартные методики работы и стимулируют единый подход. Такие соглашения могут включать руководящие принципы в отношении стандартов обращения с негражданами и содержать положения о контроле силами независимых субъектов для обеспечения соблюдения.

### 3. Подготовка персонала, осуществляющего прием

Персонал, задействованный в повседневной деятельности центра приема, может проходить обучение по принципам международного беженского права и международного права в области прав человека, минимальным стандартам обращения и помощи, включая психосоциальную помощь (культурную чувствительность и урегулирование конфликтов), и работы с лицами с особыми потребностями (такими как женщины в условиях риска, несопровождаемые или разлученные с семьями дети, жертвы пыток).

### 4. Условия в центре приема

Уважение достоинства прибывших гарантируется, например, путем ограничения количества людей, размещаемых в центре, и принятием мер для предотвращения переполненности, обеспечения достаточного пространства и уединенности в спальнях, туалетных комнатах, предоставления отдельных помещений для мужчин и женщин, надлежащих санитарно-гигиенических условий, достаточной безопасности, предотвращения попадания торговцев людьми и контрабандистов в центр и использования его ими, бесперебойного обслуживания, в частности вентиляции, отопления или охлаждения.

### 5. Услуги, предоставляемые в центре приема

В центре приема могут предоставляться следующие услуги: регулярное питание, в достаточном количестве и с соблюдением культурных и религиозных требований или особых потребностей; выдача основных непродовольственных товаров (одежды, санитарно-гигиенических изделий, одеял, полотенец и т.д.); медицинский осмотр по прибытии, в том числе выявление и лечение лиц с острыми медицинскими показаниями; предоставление информации о доступных юридических вариантах (процедуре убежища, процедурах для жертв торговли людьми, несопровождаемых или разлученных с семьями детей, женщин в условиях риска и т.д.), о практических аспектах приема (время и место приема пищи, предоставляемые услуги), о правах и обязанностях прибывающих лиц; предоставление условий для отправления религиозных и культурных обрядов; доступ к аппаратуре связи, в том числе к телефону, услугам Интернета и справочникам. Следует предусмотреть конфиденциальные и доступные процедуры подачи и рассмотрения жалоб.

### 6. Открытые, полукрытые и закрытые центры приема

Ответ на вопрос о том, какими должны быть центры приема для незаконно прибывших лиц – открытыми, полукрытыми или закрытыми, будет зависеть от ряда факторов, в том числе от характеристик соответствующих лиц, желаемого ими государства назначения, расположения центров приема, общего уровня поддержки, оказываемой через механизмы приема. Надлежащее жилье, поддержка и услуги, доступ к информации и консультациям с самых ранних этапов после прибытия – все это может уменьшить стимулы к бегству.

Аналогичным образом, использование полуоткрытых центров приема с применением де-факто мер обеспечения постоянного присутствия в центре, таких как требования о ежедневной явке и об отлучке только по разрешению, также может быть эффективным при размещении незаконно прибывших лиц.

В случаях, когда прибывших содержат в закрытых центрах приема, процессуальные гарантии обеспечат соблюдение законности при содержании под стражей<sup>18</sup>. Компетентные НПО, международные организации, адвокаты и консульские работники должны иметь доступ в центр приема и возможность встречи с содержащимися там лицами. Содержание под стражей лиц с особыми потребностями не допускается ни под каким видом, даже на короткий срок. Это касается детей, кормящих матерей и женщин на последних сроках беременности, а также лиц с физическими или умственными недостатками либо с острыми медицинскими показаниями.

**Полезный инструмент:** Анкета для использования парламентариями при посещении центров содержания незаконных мигрантов и лиц, ищущих убежища – Приложение 1

## Расширение возможностей приема мигрантов, прибывающих на остров Лампедуза (Италия), 2006 г.

### А Подоплека и обоснование

Так называемый «Проект Президиум» является инициативой итальянского министерства внутренних дел, в которой задействованы несколько гуманитарных агентств с целью расширения возможностей Италии по приему смешанных потоков, прибывающих в Италию по морю<sup>19</sup>. Проект, начатый в марте 2006 г., включал оказание помощи и информационных услуг сначала только в морском порту и центре приема на Лампедузе. Первые три редакции проекта совместно финансировались Европейской Комиссией и МВД Италии. С марта 2009 г. он полностью финансируется МВД Италии.

### В Участники

Партнеры-исполнители:

- МОМ;
- Итальянский Красный Крест;
- УВКБ ООН;
- Фонд помощи детям (с марта 2008 г.).

Другие задействованные стороны:

- Правительство Италии;
- Иммиграционная полиция Италии;
- местные власти;
- местные НПО;
- Médecins Sans Frontières (MSF, «Врачи без границ»).

### С Действия

Партнеры по проекту оказывают следующие услуги:

- коллективные и индивидуальные информационные<sup>20</sup> и консультационные занятия, проводимые всеми агентствами согласно их соответствующим мандатам для того, чтобы ознакомить новоприбывших мигрантов / потенциальных лиц, ищущих убежища, об их правах и обязанностях;
- выявление лиц с потребностями в международной защите; оказание особой помощи уязвимым лицам, в частности женщинам, несовершеннолетним и семьям; психосоциальная поддержка и

<sup>18</sup> Любое решение о содержании под стражей должно приниматься в индивидуальном порядке должным образом назначенным органом, на основании критериев, установленных законом: *Международный пакт о гражданских и политических правах* (1966); *Конвенция о статусе беженцев* (1951). См. также UNHCR's Executive Committee Conclusion No. 44 (XXXVII) on the *Detention of Refugee and Asylum-Seekers*; UNHCR Note on *Accession to International Instruments and the Detention of Refugees and Asylum-seekers*, UN Doc. EC/SCP/44 (1986); UNHCR *Revised Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-seekers* (1999)

<sup>19</sup> Лица, прибывающие на остров, - граждане Египта, Эритреи, Эфиопии, Ганы, Ирака, Нигерии, Марокко, Палестины, Туниса и Судана.

<sup>20</sup> Листовки распространяются на итальянском, французском, английском, арабском, амхарском, тигринья, бангла и урду.

обучение персонала, осуществляющего прием, работе с такими лицами и удовлетворении их потребностей;

- содействие созданию / надлежащему функционированию системы направления для конкретных групп и уязвимых лиц в контексте перевода из пунктов прибытия в центры приема на территории страны;
- формальное и неформальное обучение без отрыва от производства и мероприятия по повышению компетентности персонала, осуществляющего прием, которые проводятся всеми агентствами;
- поддержка со стороны УВКБ ООН лиц, желающих подать ходатайство о предоставлении убежища, и связь с компетентными сотрудниками полиции с целью гарантировать допуск к процедуре ОСБ и содействовать ему;
- мониторинг условий приема и процедур допуска.

В 2007 г. на острове был построен новый центр, благодаря чему стало возможным принимать не 190, а 740 человек. В новом центре имеются более обширные жилые помещения, системы отопления и охлаждения, а также полностью оснащенная медицинская клиника, работающая круглосуточно.

## D Обзор

Как результат успеха в удовлетворении потребностей проживающих и содействии Правительству Италии в работе с прибывшими лицами, модель Лампедузского центра приема распространена на сицилийское побережье, на юго-восток Италии и Сардинию («Президиум II»).

Расширение возможностей общения с группами и отдельными лицами, размещенными в центре приема, привело также к лучшему пониманию миграционных перемещений в этом регионе Средиземного моря. Обучение сотрудников пограничной службы и других задействованных субъектов стало эффективным средством для улучшения понимания ими вопросов защиты.

Вместе с тем, будущее развитие центра неопределенно, учитывая значительное изменение политики Министерства внутренних дел по отношению к лицам, прибывающим по морю, происшедшее в начале 2009 года. Этот новый подход предполагает ряд ограничительных мер, таких как создание на Лампедузе центра содержания под стражей высланных лиц, перехват лодок с мигрантами в море и возвращение их в Ливию. Эти меры изменили бы административную и практическую основу проекта «Президиум».

## E Дополнительная информация

Соглашение между Министерством внутренних дел и УВКБ ООН о совместной деятельности МВД и УВКБ ООН на Лампедузе – Приложение 2.

**Наращивание приемных мощностей** для миграционных потоков в приграничных районах Греции, проект AEGEAS (см. Главу 5).

## Центр приема в Майфаа (Йемен), 1995 г.

### A Подоплека и обоснование

Центр приема в Майфаа (ЦПМ) – это руководимое УВКБ ООН учреждение, расположенное вблизи главного берегового пункта въезда Бир-Али (провинция Шабва, Йемен). В отсутствие программ приема, осуществляемых правительством, ЦПМ предоставляет необходимые услуги по размещению и приему лицам, прибывшим по морю из Босассо (Сомали). ЦПМ – «открытый центр», т.е. его жители могут свободно входить и выходить.

### B Участники

- Датский совет беженцев (ДСБ);
- «ИнтерСОС» (итальянская организация гуманитарной помощи);
- местные НПО;
- УВКБ ООН;
- Йеменская береговая охрана.

## С Действия

Всякий раз, когда йеменские официальные лица, сельские жители или координаторы на берегу уведомляют центр приема о новоприбывших, УВКБ ООН через своего партнера-исполнителя предоставляет транспорт до центра. Пока новоприбывшие ожидают на берегу автобусов, которые доставят их в ЦПМ, им дают воду и высококалорийное печенье.

В центре предоставляются следующие услуги:

- Новоприбывшим предоставляется жилье, медицинская помощь и специальный набор (мужская и женская одежда, тапочки, футболки, фрукты и небольшая канистра для воды). Предусмотрены мужское и женское отделения с отдельными санитарными помещениями.
- Новоприбывшим предоставляется информация о возможных вариантах (процедуры убежища, перевод в Харазский лагерь для беженцев или в поселение Басатин в Адене). Им также выдают листовки со сведениями о йеменских законах и нормативных актах и об услугах, которые предоставляются в Харазе и городских районах. Эти листовки напечатаны на сомалийском, оромо, арабском и английском языках.
- Датский совет беженцев регистрирует сомалийцев и несомалийцев, которые хотят просить убежища. Несомалийцам выдается временный талон на защиту, действительный в течение 10 дней. Он позволяет им обратиться в представительства УВКБ ООН в Адене или Сане на предмет прохождения процедур определения статуса беженца. Сомалийцам выдают временные документы беженца, действительные в течение трех месяцев, и консультируют по поводу помощи, которую предоставляют в Харазском лагере и городских районах, а также об их правах и обязанностях в Йемене.
- «ИнтерСОС» выявляет лиц с особыми потребностями и продолжает помогать им во время переезда в Харазский лагерь или в поселение Басатин.
- Для сотрудников йеменской береговой охраны проводится обучение по вопросам международного беженского права и международного права в области прав человека, а также по вопросам спасения на море.
- В ЦПМ набирается дополнительный персонал с целью расширения помощи, предоставляемой новоприбывшим.

## D Обзор

Отвечая на неотложные потребности в защите всех прибывших, Центр приема Майфаа демонстрирует, что агентства ООН и другие компетентные организации могут помочь государствам в выполнении их международных обязательств.

Мониторинг и удовлетворение потребностей новоприбывших усложнились, так как количество пунктов въезда вдоль йеменского побережья увеличилось с 15 приблизительно до 60. Кроме того, ситуация с безопасностью в этой провинции затрудняет доступ персонала УВКБ ООН к побережью. Что решить эти проблемы, УВКБ ООН в 2008 г. открыло второй центр приема, в Ахваре (мухафаза Абьян).

## Альберг Белен, Тапачула, южная граница Мексики, 1997 г.

### A Подоплека и обоснование

Альберг Белен – один из пяти «открытых центров приема», известных как *Casas del Migrante* («Дома мигрантов»), в регионе. Всеми этими центрами управляет Скалабринский орден католических священников. Представительство УВКБ ООН в Мексике подписало соглашение с этим центром приема о предоставлении услуг по приему лиц, ищущих убежища. Центр обеспечивает временное проживание и базовые услуги всем мигрантам, едущим через Тапачулу (штат Чьяпас) или в нее. Центр является альтернативой государственным учреждениям содержания под стражей («миграционным станциям») как для лиц, имеющих разрешения на въезд и надлежащие проездные документы, так и для лиц, их не имеющих.

### B Участники

- МОМ;
- местные НПО;
- Мексиканская национальная комиссия по помощи беженцам;
- УВКБ ООН.

## С Действия

Центр приема Альберг Белен предоставляет услуги мигрантам, жертвам торговли людьми и лицам, ищущим убежища. Лица, ищущие убежища, которые обращаются в Национальную комиссию по помощи беженцам или в УВКБ, направляются в Альберг Белен как в приют.

Услуги, оказываемые в центре Альберг Белен, включают:

- проживание максимум в течение трех дней с возможностью продления до 14 дней для мигрантов и лиц, ищущих убежища, и свыше 14 дней для уязвимых лиц, ищущих убежища, на основании соглашения с УВКБ ООН;
- питание, обеспечение непродовольственными товарами, оказание психосоциальных услуг.

Центр является открытым, и мигранты и лица, ищущие убежища, которые желают и могут позволить себе проживать в других местах, свободно могут это делать. В Альберг Белене действует расписание, которое предусматривает комендантский час (22.00) и три часа в течение дня, когда проживающие находятся вне центра, чтобы в нем можно было произвести уборку. Кроме этих ограничений, мигранты и лица, ищущие убежища, свободно могут приходить и уходить когда им угодно.

## D Обзор

Уровень стандартов приема в центре Альберг Белен снижает количество лиц, которые сбегают и без разрешения и документов переезжают в другой штат Мексики. Альберг Белен – успешная альтернатива содержанию под стражей в управлении нерегулируемой миграцией, демонстрирующая, что негосударственные субъекты могут помогать правительствам в оказании услуг по приему. В 2008 г. было открыто специальное отделение для жертв торговли людьми.

Хотя Альберг Белен является критически важным источником приюта и помощи для мигрантов и лиц, ищущих убежища, на южной границе, часто центр не может размещать лиц, ищущих убежища, на весь срок рассмотрения их ходатайств. Регистрационные услуги оказываются лицам, ищущим международной защиты, однако другим мигрантам такие услуги не доступны. Кроме того, лица, прибывшие без разрешения и документов, в том числе ожидающие репатриации, которые задержаны местной полицией или миграционной службой, в Альберг Белен доступа не имеют.

## E Дополнительная информация

Доступна по адресу <http://www.migrante.com.mx/Tapachula.htm><sup>21</sup>

## Центры приема в Сеуте (2000 г.) и Мелилье (1999 г.), Испания

### A Подоплека и обоснование

В городах Сеута и Мелилья (Испания) действуют два центра приема (*Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes*). Оба они обеспечивают проживание и предоставляют ряд других услуг незаконно прибывшим лицам в течение ограниченного периода времени. Лица, ищущие убежища, находятся в центре в течение начальной фазы – установления возможности принятия ходатайств – процедуры определения статуса беженца. После принятия их ходатайств их переводят в континентальную Испанию. Центр в Сеуте рассчитан на 512 человек. Центр в Мелилье рассчитан на 472 человека, но в случае прибытия большего числа людей могут использоваться палатки.

### B Участники

- “Comisión Española de Ayuda al Refugiado” (CEAR) (Испанская комиссия по помощи беженцам);
- местные НПО;
- Министерство труда и иммиграции Испании;
- Испанский Красный Крест.

<sup>21</sup> Описание центра Альберг Белен и интервью с отцом Флором, который руководит приютом, приведено в статье Cynthia Gorney: “Mexico’s Other Border”, National Geographic Magazine, February 2008, <http://ngm.nationalgeographic.com/print/2008/02/mexicos-southern-border/cynthia-gorney-text>.

## C Действия

Центры оказывают всем прибывшим ряд услуг, в частности, по:

- медицинской помощи (в том числе психологической);
- питанию;
- снабжению одеждой;
- образованию (школы и занятия по изучению языка);
- профессионально-технической подготовке;
- информированию о процедурах убежища и правовой помощи.

Оба центра приема – открытые, т.е. проживающие свободно могут приходить и уходить. Вместе с тем, лица, проживающие в центрах, не имеют права ехать в континентальную Испанию.

## D Обзор

Оба центра приема удовлетворяют неотложные потребности новоприбывших и предоставляют информацию о процедурах убежища. Услуги по правовой помощи предоставляют также НПО. Хотя центр в Мелилье в некотором отношении переполнен, в оценочном отчете Европейской Комиссии этот центр описан как «хорошо функционирующий»<sup>22</sup>.

## E Дополнительная информация

Техническая миссия Европейской Комиссии, посещение Сеуты и Мелильи по вопросам нелегальной иммиграции, 7-11 октября 2005 г., отчет о миссии, 19 октября 2005 г. – Приложение 3

«Лампедуза и Мелилья. Южная граница европейской крепости», публикация GUE/NGL (Группы в Европейском парламенте), 2005 г. – Приложение 4

## Двустороннее соглашение между правительствами Мальты и Нидерландов о сотрудничестве в целях наращивания потенциала приема, 2005 г.

### A Подоплека и обоснование

В ответ на призыв Мальты к европейской солидарности в целях реагирования на вызовы, обусловленные большим количеством лиц, прибывающих по морю, Нидерландская центральная организация по приему лиц, ищущих убежища (COA), в 2005 г. согласилась оказать Правительству Мальты техническую помощь для улучшения приема мигрантов, не имеющих документов.

### B Участники

- «Комиссия по эмигрантам» (мальтийская НПО);
- Европейская Комиссия;
- Правительство Мальты: Организация по интеграции и благополучию лиц, ищущих убежища (ОИВАС), в структуре Министерства по делам семьи и социальной солидарности; Министерство юстиции и внутренних дел;
- Правительство Нидерландов (COA);
- УВКБ ООН.

## C Действия

Проект имеет две главные цели:

1. Улучшение управления приемом:

- COA организовала поездки по обмену передовой практикой;
- COA обеспечила обучение сотрудников ОИВАС без отрыва от производства;
- в июне 2006 г. COA провела для ОИВАС консультации по методам улучшения условий приема;

<sup>22</sup> "Lampedusa and Melilla: Southern Frontier of Fortress Europe", published by European United Left / Nordic Green Left – European Parliamentary Group, regarding the visit of the European Parliament Delegation to Lampedusa (28 June 2005) and Melilla (10 October 2005), p. 22, [http://www.guengl.eu/upload/EN\\_Lampedusa.pdf](http://www.guengl.eu/upload/EN_Lampedusa.pdf).

- УВКБ ООН предоставило подробную информацию о состоянии учреждений приема на Мальте.
2. Перемещение с Мальты в Нидерланды:
- в 2005 г. с Мальты в Нидерланды были переведены 36 беженцев;
  - УВКБ ООН дала рекомендации по критериям и процедурам перевода.

## D Обзор

Данный проект – хороший пример непосредственного межгосударственного сотрудничества. В нем объединены мероприятия по наращиванию потенциала и перемещение как компонент непосредственного разделения ответственности. Сотрудничество между двумя правительствами и УВКБ ООН было тесным и эффективным. Благодаря этому сотрудничеству ОИВАС присоединилась к Европейской сети организаций, принимающих лиц, ищущих убежища (ЕСОПУ), которая предоставила ей информацию о практике приема в других государствах-членах ЕС и содействовала процессу обучения и обмена. В дальнейшем другие страны (Германия, Ирландия, Литва, Португалия и Франция) тоже предоставили ограниченное количество мест для переезда беженцев с Мальты.

## E Дополнительная информация

УВКБ ООН. Отчет о сотрудничестве по распределению ответственности между Мальтой и Нидерландами, 10 апреля 2007 г. – Приложение 5.

**В 17 пунктах пересечения границы** в Албании созданы пункты транзитного приема.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- консультирования государств о соответствующей правовой и политической базе для механизмов приема, в том числе путем обеспечения того, чтобы организация приема учитывала необходимость обеспечения защиты и соответствовала международному праву в области прав человека;
- оказания помощи в повышении стандартов приема в сотрудничестве с другими агентствами, в том числе, например, МККК, МФКККП, МОМ и ЮНИСЕФ;
- работы по необходимому улучшению условий приема, в том числе путем лоббирования предоставления донорами финансовой поддержки;
- обучения сотрудников центров приема по беженскому праву и международной защите;
- работы в качестве пункта направления и поддержки для проживающих в центрах приема, которые могут нуждаться в международной защите.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Анкета для использования парламентариями при посещении центров содержания незаконных мигрантов и лиц, ищущих убежища
- Приложение 2: Соглашение между Министерством внутренних дел и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) о совместной деятельности МВД и УВКБ ООН на о. Лампедуза, март 2006 г.
- Приложение 3: Техническая миссия Европейской Комиссии, посещение Сеуты и Мелильи по вопросам нелегальной иммиграции, 7-11 октября 2005 г., отчет о миссии, 19 октября 2005 г.
- Приложение 4: «Лампедуза и Мелилья. Южная граница европейской крепости», публикация GUE/NGL (Группы в Европейском парламенте), 2005 г.
- Приложение 5: УВКБ ООН. Отчет о сотрудничестве по распределению ответственности между Мальтой и Нидерландами, 10 апреля 2007 г.

### Избранная литература

#### *Прием*

- УВКБ ООН, Заключение Исполнительного Комитета по вопросу приема лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем убежища, 8 октября 2002 г. № 93 (LIII).
- UNHCR, Reception Standards for Asylum-seekers in the European Union, 1 July 2000.
- UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylumseekers, Including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems, 4 September 2001, EC/GC/01/17.
- European Council on Refugees and Exiles, Position on the Reception of Asylum-seekers, 1 November 2001.

#### *Содержание под стражей*

- УВКБ ООН, Заключение Исполнительного Комитета по вопросу задержания беженцев и лиц, ищущих убежища, 13 октября 1986 г., № 44 (XXXVII).
- UNHCR, Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-seekers, 26 February 1999.

# 5. Механизмы составления характеристик и направления

## Содержание

### 1. Составление характеристик

- 1.1. Предоставление информации
- 1.2. Сбор информации
- 1.3. Составление предварительной характеристики

#### *Практические примеры*

- Информационные листки для лиц, ищущих убежища, в Украине, Марокко, Замбии и Румынии
- УВКБ ООН/МОМ/ЮНИСЕФ: совместная форма составления характеристик и направления, Сомали
- Межведомственная регистрационная форма для несопровождаемых и разлученных с семьями детей

### 2. Направление

- 2.1. Консультирование
- 2.2. Направление

### 3. Практические предложения

#### *Практические примеры*

- Единый предварительный отбор задержанных мигрантов, Албания
- Составление характеристик в центре приема в Сангатте, Франция
- Составление характеристик и направление в Босассо, Сомали
- Нарачивание приемных мощностей для миграционных потоков в приграничных районах Греции
- Предварительный отбор при содержании под стражей, Измир, Турция

*Другие примеры см. в тексте.*

**С**оздание механизма, позволяющего различать лиц разных категорий вскоре после их прибытия, может содействовать управлению значительным количеством прибывших. Этот механизм также может обеспечить выявление лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и удовлетворение их нужд – что может быть проблематичной задачей, когда эти лица прибывают в составе более масштабных миграционных потоков. С другой стороны, ранняя дифференциация различных категорий прибывших может позволить избежать ошибочного направления всех этих лиц на процедуры предоставления убежища.

В Десятикомпонентном плане для такого механизма используется термин «составление характеристик и направление»<sup>23</sup>, но в других контекстах этот механизм может также называться «отбором» или «процедурами предварительного отбора». Термин «составление характеристик и направление», используемый в настоящей книге, не должен поэтому считаться единственно верным.

Под «составлением характеристик и направлением» или аналогичными механизмами УВКБ ООН понимает необязательный процесс, который предваряет формальные процедуры определения статуса и направлен на выявление потребностей прибывших и разграничение их по категориям по возможности сразу же после прибытия. Ключевые элементы этого процесса – предоставление информации новоприбывшим, сбор информации о новоприбывших с помощью анкет и неформальных собеседований, составление предварительной характеристики каждого лица, консультирование и направление прибывших в органы или на процедуры, которые могут наилучшим образом удовлетворить их потребности и решить их вопрос.

Составление характеристик и направление могут быть более или менее сложной задачей, в зависимости от ситуации и имеющихся ресурсов. Простое составление характеристики и направление осуществляется при любой процедуре въезда, учитывающей необходимость обеспечения защиты, как правило, отвечающими за въезд служащими, которые первыми контактируют с прибывшим (см. Главу 3). В некоторых странах предусмотрены особые механизмы составления характеристик и направления, и служащим, отвечающим за въезд, помогают специалисты или группы специалистов, в том числе сотрудники пограничной и иммиграционной служб и представители международных и неправительственных организаций, имеющих соответствующий опыт и компетенцию в данной области.

Помимо содействия рассмотрению индивидуальных дел, информация, собранная путем составления характеристик и направления, может использоваться для формирования более стратегической ответной реакции на смешанную миграцию.

Составление характеристик и направление часто проводится в рамках первичной организации приема, описанной в Главе 4. Составление характеристик и направление также тесно связаны с дифференцированными процедурами и процессами, рассмотренными в Главе 6. По этой причине с главами 4, 5 и 6 необходимо работать в совокупности.

---

<sup>23</sup> Термин «составление характеристик» использовался в других контекстах для обозначения процедур другой направленности и имеющих другие цели.

# 1. Составление характеристик

## 1.1 Предоставление информации

Предоставление информации новоприбывшим помогает установить доверие, не обмануть ожиданий и познакомить людей с их новым окружением.

Информационные листки могут содержать подробные сведения об обязанностях и основных правах прибывших в принимающей стране, о различных предусмотренных процессах и процедурах, в том числе о праве на убежище, и о предполагаемых сроках рассмотрения их ходатайств. Они могут также содержать информацию о юридических консультациях и другой возможной поддержке, как, например, списки адвокатов, оказывающих услуги на общественных началах, номера телефонов консульств, НПО и (или) бесплатных «горячих линий». Информационные листки должны учитывать гендерные и возрастные аспекты, включать информацию, касающуюся разных групп, и издаваться на разных языках.

Если большое количество прибывших неграмотны, то информационные листки могут включать рисунки или чертежи либо дополняться заранее записанными видео- или аудиопрезентациями или непосредственными брифингами представителей правительственных органов либо других ведомств. Представители правительства, международных агентств или НПО должны находиться на месте, чтобы отвечать на вопросы и предоставлять дополнительные сведения по распространенным материалам. В центрах приема могут быть созданы информационные пункты.

### Примеры информационных листков для лиц, ищущих убежища

- В Украине издается листок «Статус беженца в Украине», содержащий информацию процедуре предоставления убежища и список контактных адресов. Листок совместно разработан и издается Министерством внутренних дел, Государственным комитетом по делам национальностей и миграции и Государственной пограничной службой. Он распространяется в пунктах пересечения границы. – Приложение 1
- Представительство УВКБ ООН в Марокко издает «Пособие для лиц, ищущих убежища в Марокко» на английском, французском и арабском языках. – Приложение 2
- Подготовка аналогичного листка только что завершена в Замбии. – Приложение 3
- Румынский национальный совет по делам беженцев выпускает информационный листок о ходатайствах о предоставлении убежища.

## 1.2 Сбор информации

Составление характеристик дает возможность собрать информацию о каждом прибывшем на раннем этапе. Хотя с помощью этой информации можно составить индивидуальные предварительные характеристики (см. ниже), ее обобщение и анализ позволяют также получить значительные данные о группе в целом, которые могут повысить эффективность последующих процессов и процедур, в том числе связанных с убежищем, а также эффективность более широких стратегических мер реагирования на смешанную миграцию<sup>24</sup>.

Для того, чтобы облегчить процесс сбора информации, можно попросить прибывших ответить на простые и стандартные вопросы об их происхождении и мотивах путем заполнения анкет и (или) прохождения собеседования. Необходимо предусмотреть присутствие сотрудников для оказания прибывшим помощи в заполнении анкет.

Вся информация, в том числе анкеты и другие материалы, должна обрабатываться с соблюдением принципов конфиденциальности и безопасности. При этом должна быть обеспечена надлежащая уединенность лиц, когда они предоставляют информацию, будь то заполнение анкет или неформальное собеседование.

<sup>24</sup> См. Главу 2 (Сбор и анализ данных) и Главу 6 (Дифференцированные процессы и процедуры), раздел о методах управления количеством дел в процедурах ОСБ).

### 1.3 Составление предварительной характеристики

Информация, предоставленная в анкете или во время собеседования, может использоваться для составления предварительной характеристики каждого лица. Цель этих предварительных характеристик – выявление как неотложных потребностей, которые могут потребовать срочного внимания, так и предусмотренных долгосрочных процессов и процедур, которые могут предоставить лицу соответствующее решение. Характеристики не обязательно являются взаимоисключающими и могут охватывать следующие категории лиц:

- лица, ищущие убежища;
- лица, ищущие убежища, и беженцы, переехавшие из страны первого убежища;
- лица преклонного возраста;
- лица, стремящиеся присоединиться к своим семьям (в принимающей или в третьей стране);
- лица, которые могут быть жертвами торговли людьми;
- лица, перемещение которых мотивируется в основном экономическими интересами;
- лица, которые добровольно выражают желание вернуться в страну происхождения;
- лица с физической и психической инвалидностью, жертвы пыток;
- лица с другими особыми потребностями;
- лица без гражданства;
- несопровождаемые или разлученные с семьями дети;
- женщины в условиях риска.

## 2. Направление

### 2.1 Консультирование

После составления характеристики лица эта оценка должна быть обсуждена с самим лицом, и его следует проконсультировать обо всех возможных вариантах. Этот процесс не создает для данного лица никаких обязательств, имеющих юридическую силу.

Консультирование имеет целью дать прибывшему рекомендации, чтобы его ожидания оставались реалистичными и чтобы можно было найти для него самое подходящее решение. Например, его можно предупредить о том, что результат для него может не быть «положительным» или тем, на который данное лицо надеется, - например, получением права остаться в принимающей стране – и что для лиц, не нуждающихся в международной защите, преимущества процедуры предоставления убежища ограничены.

Составление характеристик и направление должно оставаться необязательным процессом, чтобы избежать риска превращения его в де-факто определение статуса беженца или иную официальную процедуру. Хотя это может означать, что некоторые лица, не нуждающиеся в защите, продолжают ходатайствовать о предоставлении убежища, предотвращение подачи необоснованных ходатайств – лишь одна из целей составления характеристик и направления. Ценность данного процесса заключается также в его способности предоставлять властям общие данные о ситуации со смешанной миграцией, давать новоприбывшим объективную информацию, создавать реалистичные ожидания и содействовать заблаговременному выявлению потребностей в защите и других потребностей.

### 2.2 Направление

После консультирования лицо направляется – с его согласия – для прохождения одного из предусмотренных процессов или процедур для удовлетворения неотложных потребностей и (или) для дальнейшего рассмотрения его положения. Различные процедуры, которые могут применяться, рассмотрены в Главе 6.

Где целесообразно, информация, собранная при составлении характеристик и направлении, может быть передана для использования в последующих процессах и процедурах. Прибывших необходимо уведомить о том, что информация, которую они предоставляют при составлении характеристик, может использоваться в последующих процедурах и поэтому им следует быть максимально точными и правдивыми.

### 3. Практические предложения

#### *- Где можно проводить действия по составлению характеристик и направление?*

Действия по составлению характеристик и направлению можно проводить в пограничном или береговом пункте въезда либо в групповых центрах приема в пунктах прибытия или внутри страны (подробно о центрах приема см. в Главе 4). Группы специалистов для составления характеристик можно также разворачивать на временной основе в различных пунктах в соответствии с потребностями.

#### *- Когда можно проводить действия по составлению характеристик и направлению?*

Цель заключается в том, чтобы провести процесс составления характеристик и направления как можно скорее после прибытия, чтобы можно было быстро выявить индивидуальные потребности. Этот процесс можно провести в короткие сроки: рекомендуемое время составления характеристики – от получаса максимум до нескольких часов на человека.

#### *- Кто может проводить действия по составлению характеристик и направлению?*

Составление характеристик и направление могут проводить отвечающие за въезд служащие, первыми контактирующие с прибывшими и обученные методам проведения собеседований, которые могут определять потребности и знакомы с предусмотренными процессами и процедурами (см. Главу 3). Этот процесс может также проводить группа специалистов-сотрудников правительственных органов, международных агентств и партнерских неправительственных организаций, имеющих соответствующие мандаты и квалификацию.

Создание совместных групп для составления характеристик, в состав которых входят мужчины и женщины с различной подготовкой, помогает обеспечить точное определение индивидуальных потребностей и повышает легитимность процесса.

Как правило, в состав вышеупомянутых групп должны входить сотрудники правительственных органов принимающей страны, поскольку признание и защита со стороны международных агентств не могут заменить государственную защиту.

### *Составление характеристик и направление - обзор*

#### **Основные элементы:**

- предоставление информации (прибывшим раздаются информационные листки или иные материалы об их положении в принимающей стране и о возможных вариантах);
- сбор информации (прибывшие заполняют базовые анкеты и (или) проходят неформальное собеседование);
- составление предварительной характеристики каждого лица (лицо, ищущее убежища, лицо, прибывшее с целью работы или по семейным обстоятельствам, несовершеннолетний, жертва торговли людьми и т.д.; эти характеристики могут частично совпадать);
- консультирование и направление для прохождения дифференцированных процессов и процедур, например, процедур определения статуса беженца – для лиц, ищущих убежища, или в легальные каналы миграции – для мигрантов.

#### **Основные характеристики:**

- не создающий юридических обязательств, двусторонний неформальный процесс;

- проводится по прибытию или вскоре после прибытия в принимающую страну, до всех остальных действий по рассмотрению;
- учитывает возраст, гендер и многообразие;
- выполняется в сжатый срок;
- может выполняться группой специалистов или лицами, которые обычно первыми контактируют с незаконно прибывшими, такими как сотрудники пограничной или иммиграционной службы, НПО с соответствующим опытом, международных организаций.

#### Основные цели:

- обеспечить, чтобы незаконно прибывшие были заблаговременно и точно уведомлены о возможных вариантах и чтобы их ожидания были реалистичными;
- выявить и дифференцировать потребности различных категорий лиц, прибывших в составе смешанных потоков;
- проконсультировать лиц, не нуждающихся в международной защите, о нецелесообразности подачи ходатайства о предоставлении убежища, и направить их для прохождения соответствующих альтернативных процедур;
- предоставить властям информацию о группе в целом, которую можно использовать для формирования более стратегических мер реагирования на смешанные потоки.

## Единый предварительный отбор задержанных мигрантов, Албания, 2001 г.

### А Подоплека и обоснование

В 2001 г. Управление по делам беженцев Албании (УДБ, в структуре Министерства местного самоуправления) подписало с УВКБ ООН, ОБСЕ, МОМ и МККМ меморандум о взаимопонимании по введению «единого предварительного отбора задержанных мигрантов». Цель этой программы заключалась в быстром выявлении среди находящихся в Албании лиц без документов лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми и лиц, желающих вернуться в страну происхождения. В 2003 г. эту программу переименовали в проект «Программа помощи Сообщества в сфере реконструкции, развития и стабилизации» (КАРДС). В марте 2006 г. программа была полностью передана Пограничной полиции Албании.

### В Участники

- Управление по делам беженцев Правительства Албании (УДБ). С 2006 г. – Директорат по делам гражданства и беженцев (ДГБ);
- Европейская Комиссия;
- МККМ;
- МОМ;
- ОБСЕ;
- УВКБ ООН.

### С Действия

- Была создана мобильная группа предварительного отбора (ГПО). ГПО состояла из представителей УВКБ ООН, МОМ и ДГБ, а также, в необходимых случаях, переводчика.
- ОБСЕ оказывала через свои местные и (или) региональные представительства помощь предметами первой необходимости, такими как продукты питания, лекарства и одеяла, а также предоставляла ГПО предварительные данные по каждому лицу.
- Правоохранительные органы сообщали группе о каждом случае выявления лица, не имеющего разрешения и (или) документов.
- ГПО проводила собеседование с вышеупомянутыми лицами и консультировала их по имеющимся вариантам. Интервьюеры пользовались единой формой предварительного отбора, которая помогала им различать следующие категории:
  - (а) лица, ищущие убежища, переводились в Национальный центр приема лиц, ищущих убежища, в Бабру (НЦП), для рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища в присутствии представителей УВКБ ООН;
  - (б) жертвы торговли людьми и (в) лица, ходатайствующие о добровольной репатриации, переводились в НЦП в Линзе, где присутствовали представители МОМ;
  - (г) остальные мигранты оставались под стражей в полиции.

- Информационные листки, переведенные на 16 языков, распространялись как в НЦП, так и в зонах транзитного приема на всех пограничных пунктах. Был снят видеофильм о процедурах предварительного отбора, и информационный комплект по данной инициативе был разослан агентствам ООН и группам гражданского общества, работающим с мигрантами. УВКБ ООН изготовило плакат и «визитную карточку», которая распространялась в пограничных контрольно-пропускных пунктах.

## D Обзор

Хотя в количественном отношении проектом воспользовалось ограниченное число людей, он выработал новаторский подход, который получил поддержку многих региональных и международных агентств. Меморандум о взаимопонимании позволил всем задействованным сторонам быть уверенными в долгосрочности и устойчивости проекта и понять свои соответствующие роли. ГПО были мобильными и могли развертываться как в пограничных пунктах (для новоприбывших), так и внутри страны (для лиц, которые длительное время жили в Албании).

В апреле 2006 г. программа была передана албанским властям. Хотя этот шаг был воспринят как положительный, была выражена определенная обеспокоенность сообщениями о случаях принудительной высылки лиц, нуждающихся в международной защите. Кроме того, не ясно, удовлетворяет ли проект надлежащим образом потребности всех категорий лиц.

## E Дополнительная информация

MoB по введению единого предварительного отбора задержанных мигрантов между МККМ, МОМ, УДБ, ОБСЕ и УВКБ ООН, 2001 г. – Приложение 6  
Информационный материал: предварительный отбор лиц, ищущих убежища, и мигрантов в Албании, апрель 2006 г. – Приложение 7

## Составление характеристик в центре приема в Сангатте, Франция, 2002-2003 гг.

### A Подоплека и обоснование

Центр в Сангатте, небольшом городке поблизости от Кале, был создан с целью удовлетворения гуманитарных потребностей мигрантов и беженцев, находящихся в тяжелом положении в данном регионе в надежде попасть через Ла-Манш в Великобританию с помощью контрабандистов. Возникающие трения между британским и французским правительствами в отношении пограничного контроля и управления миграцией создавали риск обострения и без того сложной ситуации.

В 2002 г. УВКБ ООН по своему мандату «добрых услуг» составило характеристики всех лиц, находившихся в центре приема в Сангатте. Управление выявило лиц, ищущих беженцев, несопровождаемых или разлученных с семьями детей, жертв пыток, уязвимые группы (в том числе одиноких женщин с детьми, инвалидов, лиц с медицинскими потребностями) и других лиц, нуждающихся в международной защите, из 51 страны, в том числе из Ирака (64%), Афганистана (21%) и Судана (5%). В результате была получена информация о потребностях данных лиц и причинах их прибытия, что привело к оформлению соглашения между французским и британским правительствами о разделении ответственности за рассмотрение ходатайств (Сангаттского плана действий).

### B Участники

- Французский Красный Крест;
- Правительство Франции;
- Правительство Великобритании;
- УВКБ ООН.

### C Действия

Процедура составления характеристик выполнялась следующим образом:

- Центр был закрыт для новоприбывших с 5 ноября 2002 г., и Французский Красный Крест подсчитал количество лиц, находившихся в центре. УВКБ ООН опросило каждого из них, чтобы получить информацию о составе этих лиц и об их индивидуальных потребностях.

- УВКБ ООН выявило среди проживающих лиц несопровождаемых несовершеннолетних и перевело их в более подходящие помещения во Франции. Другие лица с особыми потребностями были переведены в Великобританию, если там у них были члены семьи. Требования по воссоединению семьи применялись к этой группе менее строго.
- Консультативная служба дала рекомендации по решениям, возможным благодаря соглашению о разделении ответственности, заключенному между Францией и Великобританией.
- В Великобританию было переведено 1039 человек. Им было предоставлено четырехлетнее разрешение на пребывание и доступ на рынок труда. 148 человек остались во Франции, где им был предоставлен доступ к процедурам убежища. Лица, ходатайства которых о предоставлении убежища находились в стадии рассмотрения или которым был предоставлен статус беженца либо дополнительная защита в других европейских странах, были переведены в эти страны. 17 афганцев были добровольно репатриированы из Сангатте в Афганистан.

## D Обзор

Проблема мигрантов и беженцев, незаконно перемещающихся из Франции в Великобританию и скапливающихся в Кале, остается. Вместе с тем, составление характеристик помогло заключить политическое соглашение между Францией и Великобританией и привело к закрытию вышеупомянутого центра после того, как все проживавшие там лица были переведены.

## Составление характеристик и направление в Босассо, Сомали, 2006 г.

### A Подоплека и обоснование

Сомали принимает большое количество эфиопов, которые либо стремятся остаться в этой стране, либо, что чаще, пользуются Сомали как страной транзита для переезда в сравнительно более богатые государства Персидского залива. Эти потоки включают эфиопских мигрантов, ищущих лучшие экономические возможности, и лиц, ищущих убежища и международной защиты. Механизм составления характеристик и направления был использован в 2006 г., когда в мечети прибрежного города Босассо были обнаружены 486 эфиопских мигрантов. Составление характеристик имело целью быстро идентифицировать лиц, ищущих международной защиты, и избежать таким образом их депортации местными властями.

### B Участники

- МОМ;
- УВКБ ООН;
- ЮНИСЕФ.

### C Действия

- Сотрудники УВКБ ООН провели собеседования с эфиопами, содержащимися в закрытом центре приема, чтобы определить, хотят ли они вернуться в Эфиопию. Те, кто не хотел возвращаться, прошли еще одно собеседование с сотрудниками УВКБ ООН и (или МОМ). Помимо биографических сведений, интервьюеры задавали вопросы для определения мотивов.
- Среди мигрантов были выявлены 46 несопровождаемых или разлученных с семьями детей. Эти дети были опрошены представителями ЮНИСЕФ по особой форме.
- После собеседования и заполнения формы лицо направлялось в одно из трех агентств, указанных в форме: УВКБ ООН (лица, ищущие убежища), ЮНИСЕФ (разлученные с семьями и несопровождаемые несовершеннолетние, дети-жертвы торговли людьми), МОМ (экономические мигранты и взрослые-жертвы торговли людьми).

## D Обзор

Данная специальная процедура составления характеристик помогла выявить в смешанной группе лиц, ищущих международной защиты, и предотвратить их принудительную высылку.

Впоследствии МОМ и УВКБ ООН разработали совместную форму составления характеристик и направления для взрослых. Она содержала вопросы о биографических данных, а также указания по ряду вопросов, имеющих целью определить, хочет ли данное лицо вернуться в страну происхождения или подать ходатайство о предоставлении убежища.

В оценке проекта была отмечено, что процедура составления характеристик выиграла бы от более направленной структуры с целью обеспечения лучшей согласованности между собеседованиями, проводимыми вышеупомянутыми агентствами. Для устранения этих недостатков была разработана совместная форма отбора. В оценке также рекомендовалось проводить собеседование с детьми и консультировать их конфиденциально, пользуясь «межведомственной регистрационной формой для несопровождаемых и разлученных с семьями детей».

## Е *Дополнительная информация*

УВКБ ООН. Форма для предварительного отбора в Босассо – Приложение 8

## Наращивание приемных мощностей для миграционных потоков в приграничных районах Греции (проект AEGEAS) 2008-2009 гг.

### А *Подоплека и обоснование*

Данный проект направлен на расширение возможностей приема и соответствующих услуг в нескольких пунктах прибытия на границе Греции (острова Лесбос, Хиос и Самос, область Еврос). Эти пункты были выбраны потому, что они принимают большое количество мигрантов, но не удовлетворяют потребности приема. Все лица, прибывающие по морю, задерживались, и их особые потребности не определялись.

Проект выполняется совместно греческим правительством (несколькими министерствами), местными органами заинтересованных общин и Представительством УВКБ ООН в Греции. Выполнение проекта было начато в феврале 2008 г. и завершится минимум в июне 2009 г.

### В *Участники*

- Местные группы помощи;
- Министерство торгового флота;
- Министерство общественного порядка;
- префектуры островов Самос (координатор проекта), Лесбос, Хиос и области Еврос);
- УВКБ ООН.

### С *Действия*

- Разработан типовой пакет мер реагирования на смешанные потоки, особенно для удовлетворения неотложных потребностей целевых групп населения.
- Улучшена координация на местном уровне, между разными пунктами, находящимися в аналогичной ситуации, и между местным и центральным уровнем путем создания руководящей группы.
- Созданы местные группы помощи (МГП) в местах содержания под стражей, задача которых состоит в выявлении лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их для прохождения соответствующих процедур. В состав МГП входят юрист, врач или медсестра, социальный работник или смотритель центра, а также переводчики.
- Работа по составлению характеристик, проведенная МГП и мобильными специалистами УВКБ ООН (май-ноябрь 2008 г.), дала следующие результаты:
  - 156 лиц, ищущих убежища, были направлены для прохождения процедур убежища;
  - были выявлены 1238 несопровождаемых детей, которые были направлены в специализированные организации в Афины;
  - были выявлены жертвы торговли людьми и жертвы пыток, удовлетворены их неотложные медицинские потребности, после чего они были направлены в специализированные организации в Афины;
  - беременным женщинам был предоставлен особый уход, а в случае необходимости – медицинское вмешательство;
  - с целью освобождения семей из центров содержания под стражей продолжалась работа с Управлением полиции.
- Поощряется соблюдение прав задержанных сотрудниками полиции и охранниками.
- Оказана помощь 11513 лицам (7860 мужчинам, 1458 женщинам, 2195 детям).
- Усовершенствованы структуры долговременной поддержки уязвимых групп (в том числе женщин, детей и жертв пыток и торговли людьми) посредством соответствующих механизмов направления.

- Проведена работа по повышению квалификации местных органов власти (в том числе полиции, береговой охраны, префектуры, муниципалитета и больницы) по основным вопросам, связанным с убежищем и миграцией, в том числе по вопросам прав человека.
- Люди проинформированы о своих правах и о том, чего ожидать в Греции (с помощью видеоматериалов).

## D Обзор

Создание МГП, структур составления характеристик и направления, работающих в центрах содержания под стражей и действующих в интересах всех участников, - новшество для Греции. Условия содержания в этих учреждениях улучшились. При условии увеличения финансовой и политической поддержки сферу действия проекта можно было бы расширить с целью удовлетворения потребностей всех лиц, прибывающих по морю. Проект можно было бы воспроизвести в других пограничных районах и, возможно, принять на институциональном уровне.

## E Дополнительная информация

Резюме проекта AEGEAS, 2008 г. – Приложение 9

## Предварительный отбор в Измире. Специализированное составление характеристик и направление в центрах содержания под стражей, Турция, 2004-2005 гг.<sup>25</sup>

### A Подоплека и обоснование

В июле 2005 г. УВКБ ООН провело отбор в группе из 39 мигрантов, задержанных в прибрежном городе Измир, чтобы выявить среди них ищущих международной защиты. Почти все эти лица оказались гражданами африканских государств (Сомали, Алжира и Мавритании).

### B Участники

- Департамент по делам иностранцев (Измирское и Главное (Анкара) управления безопасности);
- УВКБ ООН.

### C Действия

- Каждый мигрант прошел собеседование с группой УВКБ ООН (в нее входили сотрудники по определению соответствия требованиям и переводчик) по типовой анкете, разработанной специально для данного проекта. Вопросы касались основных биографических сведений, вида транспорта, мотивов миграции, возможности безопасного возвращения в родную страну и желания подать ходатайство о предоставлении убежища.
- Данный механизм составления характеристик позволил выделить две группы: лиц, желающих подать ходатайство о предоставлении убежища, и остальных лиц. Лица, ищущие убежища, были направлены для прохождения процедуры определения статуса беженца в УВКБ ООН, а остальные остались под стражей в полиции и рассматривались турецкими властями как «нерегулируемые мигранты». На протяжении всего процесса осуществлялся контроль над защитой несовершеннолетних.

## D Обзор

Данный проект стал четвертым в серии специальных проектов по составлению характеристик и направлению, проведенных УВКБ ООН в Кушадасы и Хатае/Антакье в 2004 г. и в Эдирне в 2005 г. Измирский проект учел уроки, полученные при выполнении первых проектов этой серии, чтобы измирские власти поняли, что составление характеристик – не ускоренное определение статуса

<sup>25</sup> Всего было проведено семь раундов совместного определения характеристик (УВКБ ООН и МВД): Хатай (16-19 июня 2003 г.), Кушадасы (14-19 июля 2004 г.), Эдирне (21-22 июля 2005 г.), Измир (18-19 июля 2005 г.), Айдин (19-20 июня 2006 г.), Айдин (28-29 сентября 2006 г.), Измир (5-6 октября 2006 г.).

беженца, и могли различить эти две группы. Предварительный отбор был направлен только на выявление лиц, ищущих убежища, а другие потребности в защите отдельно не изучались.

Задержки в выполнении проекта были одной из серьезных проблем, как и время, затраченное на достижение доверия в отношениях с институциональными партнерами. Условия в центре содержания под стражей могут не благоприятствовать правдивому изложению фактов и, возможно, вызвали у мигрантов и лиц, ищущих убежища, определенное чувство отчаяния, которое, возможно, натолкнуло некоторых из них на мысль о подаче ходатайства о предоставлении убежища с целью быстрого освобождения из-под стражи.

**В Украине** УВКБ ООН провело обучение НПО-партнеров, имеющих доступ к задержанным мигрантам, проведению ускоренных регистрационных собеседований с целью выявления проблем защиты и особых потребностей, а также обеспечения надлежащего сопровождения таких случаев.

**В Замбии** МОМ руководит Центром миграционной поддержки в Чирунду, который: 1) собирает и анализирует данные об уязвимых категориях лиц; 2) помогает уязвимым категориям лиц, в том числе жертвам торговли людьми; 3) выявляет лиц, ищущих убежища, и направляет их в УВКБ ООН; 4) помогает наиболее уязвимым зимбабвийцам, желающим вернуться домой; 5) помогает мигрантам с ВИЧ/СПИДом; 6) расширяет знание мигрантами и местными жителями различных аспектов «безопасной миграции».

## **Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН**

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- участия в диалоге с правительственными органами и другими заинтересованными сторонами, в том числе с международными организациями и НПО-партнерами, о возможных преимуществах составления характеристик и направления, а также о конкретных механизмах, которые могут быть практичными и осуществимыми в данных обстоятельствах;
- участия в работе совместных групп специалистов для обеспечения выявления лиц, имеющих потребности в международной защите. УВКБ ООН не должно быть единственным агентством, задействованным в составлении характеристик и направлении, учитывая, что данный процесс проводится до процедур убежища и призван задействовать и помочь всем лицам, охваченным смешанным перемещением, независимо от того, нуждаются они в международной защите или нет;
- выполнения консультативной роли в случае, если составление характеристик и направление обеспечивается другими агентствами, и тесного сотрудничества с партнерами на предмет оказания помощи в выявлении лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН;
- обучения компетентных органов по вопросам, касающимся убежища и беженцев, составления руководящих указаний по выявлению лиц, нуждающихся в защите, сбора информационных материалов, включая информацию о странах происхождения, и оказания помощи в разработке типовых анкет.

## Список приложений

- Приложение 1: Государственный комитет Украины по делам национальностей и миграции. Информационный листок «Статус беженца в Украине».
- Приложение 2: Представительство УВКБ ООН в Марокко. Информационный листок «Пособие для лиц, ищущих убежища в Марокко», декабрь 2006 г., на английском, французском и арабском языках.
- Приложение 3: УВКБ ООН. Информационный листок «Статус беженца в Замбии».
- Приложение 4: УВКБ ООН/МОМ/ЮНИСЕФ. Совместная форма составления характеристик и направления для взрослых, Сомали (Пунтленд), 2006 г.
- Приложение 5: Межведомственная регистрационная форма для несопровождаемых и разлученных с семьями детей. Руководящие принципы УВКБ ООН по официальному определению наилучших интересов ребенка (Женева), май 2006 г.
- Приложение 6: МоВ по введению единого предварительного отбора задержанных мигрантов между МККМ, МОМ, УДБ, ОБСЕ и УВКБ ООН, 2001 г.
- Приложение 7: Албания, ЕС, УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ. Информационный материал: предварительный отбор лиц, ищущих убежища, и мигрантов в Албании (проект КАРДС, 2003 г.), апрель 2006 г.
- Приложение 8: УВКБ ООН. Форма для предварительного отбора в Босассо
- Приложение 9: Представительство УВКБ ООН в Греции. Проект AEGEAS «Наращивание приемных мощностей для миграционных потоков в приграничных районах Греции (на внешних морских и сухопутных границах ЕС), март 2009 г.

# 6. Дифференцированные процессы и процедуры

## Содержание

### 1. Системы защиты детей

*Практический пример*

- Специалисты по защите детей и Межведомственный «круглый стол» по вопросам несопровождаемых детей и женщин-мигрантов, Мексика

### 2. Процедуры выявления женщин в условиях риска

*Практический пример*

- Выявление и переселение эфиопских женщин из Мисуратского центра содержания под стражей (Ливия) в Италию (см. Главу 7)

### 3. Процедуры защиты жертв торговли людьми

*Практические примеры*

- Система защиты жертв торговли людьми в Норвегии
- Национальная коалиция против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, Коста-Рика

### 4. Процедуры убежища

#### 4.1. Средства управления нагрузкой

##### 4.1.1. Анализ нагрузки

*Практический пример*

- См. ниже канадский пример в п. 4.1.4

##### 4.1.2. Информация о странах происхождения

##### 4.1.3. Руководство для сотрудников, проводящих собеседования

*Практический пример*

- Форма для предварительного отбора эфиопских граждан, ищущих убежища, УВКБ ООН, Босассо

##### 4.1.4. Стратегическое распределение кадров и ресурсов

*Практический пример*

- Управление нагрузкой в Канаде

#### 4.2. Процедурные средства

##### 4.2.1. Процедуры определения приемлемости

##### 4.2.2. Ускоренные процедуры

*Практические примеры*

- «Аэропортовая процедура», Австрия
- Ускоренная процедура убежища, ЮАР
- Ускоренное определение статуса подмандатных беженцев, Марокко

**В** Десятикомпонентном плане рекомендуется, чтобы государства ввели специализированные процессы и процедуры для различных категорий лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений. Хотя не каждому лицу можно обеспечить «положительный» результат, удовлетворяющий его чаяния, как то право остаться в принимающей стране или переехать в другое государство, введение альтернативных процедур, помимо убежища или возвращения, может помочь властям справедливо разрешать ситуации, связанные со смешанной миграцией, удовлетворять неотложные потребности прибывших и содействовать более долговременным решениям. С точки зрения защиты возможность направлять лиц, не нуждающихся в международной защите, в альтернативные механизмы может содействовать более справедливым и более эффективным процедурам убежища для лиц, ищущих такового.

Спектр более или менее формализованных процедур, которые можно использовать в любой конкретной ситуации, будет зависеть от характеристик и количества прибывших, правовой базы и социально-экономических возможностей принимающей страны, равно как и от поддержки со стороны международного сообщества. Среди этих процедур могут быть:

- процедуры убежища для лиц, ищущих международной защиты;
- защита жертв торговли людьми;
- системы защиты детей;
- процедуры выявления повышенного риска для женщин;
- поддержка лиц с физическими и психическими недостатками, лиц, пострадавших от пыток или травм, лиц преклонного возраста;
- методы регуляризации или дальнейшей миграции лиц, ищущих экономические возможности, и лиц, стремящихся присоединиться к своим семьям;
- поддерживаемое добровольное возвращение тех, кто не претендует на международную защиту и желает вернуться в страну происхождения;
- наименее предпочтительный вариант – механизмы принудительного возвращения.

Эти процедуры не обязательно являются взаимно исключаящими, и для некоторых категорий лиц они могут частично совпадать: например, жертвы торговли людьми и несопровождаемые или разлученные с семьями дети тоже могут испытывать потребность в международной защите. В таких случаях процедуры убежища могут проводиться параллельно с другими процессами, включая поддержку и услуги по удовлетворению неотложных потребностей. Важно поэтому создать механизмы координации и четко функционирующие системы направления между различными процессами и процедурами. Цели и результаты различных процессов и процедур различаются (см. ниже); не все они направлены на легализацию пребывания лица.

Механизмы для удовлетворения неотложных медицинских и психосоциальных потребностей, которые, как правило, являются компонентами схем приема, рассмотрены в Главе 4. Более долговременные решения, в том числе местная интеграция, законное дальнейшее перемещение или возвращение, рассматриваются в главах 7 и 9. В данной главе рассматриваются процедуры выявления потребностей в защите детей, женщин в условиях повышенного риска, жертв торговли людьми, а также процедура убежища.

## 1. Системы защиты детей

Комплексная система защиты детей состоит из законов, политических инструментов, процедур и практик, направленных на предотвращение жестокого обращения с детьми, невыполнения обязанностей в отношении детей, эксплуатации детей, насилия над детьми и на реагирование на эти явления. Системы защиты детей особенно важны для несопровождаемых и (или) разлученных с семьями детей-мигрантов или детей, ищущих убежища. Они часто включают механизмы для удовлетворения неотложных потребностей детей, назначения законного представителя и (или) опекуна, поиска семьи и определения решения на основе «наилучшего обеспечения» интересов ребенка. Механизмы координации и направления между системами защиты детей и системами убежища важны для обеспечения признания и удовлетворения потребности детей в международной защите.

### Специалисты по защите детей и Межведомственный «круглый стол» по вопросам несопровождаемых детей и женщин-мигрантов, Мексика, 2007 г.

#### А Подоплека и обоснование

Многие несопровождаемые дети движутся в составе смешанных миграционных перемещений через южную границу Мексики. В 2007 г. мексиканские миграционные органы задержали около 6000 несопровождаемых детей. Некоторые бегут от бытовой и других форм насилия, имеющего место в их родных странах; другие стремятся присоединиться к членам семьи, живущим на севере, часто в США. Эти несопровождаемые дети относятся к наиболее уязвимым мигрантам и подвергаются особому риску жестокого обращения и торговли людьми. Некоторые из них – беженцы, но вряд ли знают о своем праве просить убежища.

В Мексике существуют две важные инициативы, которые предусматривают более широкую защиту этой группы мигрантов: Межведомственный «круглый стол» по вопросам несопровождаемых детей и женщин-мигрантов и специалисты по защите детей.

Межведомственный «круглый стол» был учрежден в марте 2007 г. в Мехико заместителем министра внутренних дел по вопросам населения, миграции и религий. Члены «круглого стола» - правительственные деятели и представители международных организаций, интересующихся вопросами миграции.

#### В Участники

- Министерство развития семьи;
- MOM;
- Мексиканская комиссия по помощи беженцам;
- Национальная комиссия по правам человека;
- Национальный институт миграции;
- Министр здравоохранения;
- Министр народного образования;
- Министр по делам социального развития;
- УВКБ ООН;
- ЮНИСЕФ;
- ЮНИФЕМ.

#### С Действия

##### **«Круглый стол»**

Заседания «Круглого стола» проводятся регулярно в Мехико для оценки межведомственных стратегий и координации действий в отношении несопровождаемых детей и женщин-мигрантов, обмена информацией и согласования политики и механизмов гарантирования прав и защиты несопровождаемых детей и женщин-мигрантов в Мексике. Техническая группа в составе «Круглого стола» определяет приоритеты, предлагает совместные мероприятия и координирует стратегическую деятельность, которая подлежит обсуждению на заседаниях «Круглого стола». «Круглый стол» сыграл определяющую роль в создании корпуса специалистов по защите детей, а учреждения, являющиеся его членами, помогли в подготовке этих специалистов.

### **Специалисты по защите детей**

Правительство Мексики при поддержке со стороны УВКБ ООН и МОМ в начале 2007 г. назначило 68 специалистов по защите детей (СЗД), которым предстояло выступать в роли координаторов по вопросам несопровождаемых детей. Они представляют собой корпус сотрудников миграционной службы, которые прошли специальную подготовку и перед которыми поставлена задача оказания комплексной помощи несопровождаемым детям и несовершеннолетним мигрантам. Они работают в структуре Национального института миграции.

В 2008 г. Правительство назначило еще 180 СЗД, доведя их общее число до 248. СЗД ведут дела до их завершения – репатриации детей, предоставления статуса беженца или иного вида защиты в Мексике. Их функции включают также информирование детей об их правах, в том числе о праве просить убежища, а также выявление детей, которые могут быть беженцами, и направление их для прохождения соответствующих процедур.

УВКБ ООН провело ряд учебных занятий для СЗД, в том числе по выявлению потенциальных потребностей в международной защите, навыкам проведения собеседований с детьми, процедурам определения наилучшего обеспечения интересов несопровождаемых несовершеннолетних, нуждающихся в международной защите, надлежащему направлению детей в соответствующие правительственные ведомства и УВКБ ООН. Кроме того, оба представительства УВКБ ООН в Мексике назначили сотрудников-координаторов для взаимодействия с СЗД.

## **D Обзор**

Обе вышеупомянутые инициативы относительно новы. Хотя большое число задействованных учреждений предоставляют широкий спектр опыта и квалификации, это также затрудняет достижение договоренностей и принятие мер. Наличие небольшой технической рабочей группы в составе «Круглого стола» до некоторой степени смягчает эти проблемы. То, что СЗД входят в структуру Национального института миграции, обеспечивает им доступ к несопровождаемым детям и информации о них; вместе с тем, их статус миграционных служащих, т.е. сотрудников ведомства, обязанного контролировать доступ на территорию и осуществлять депортацию, препятствует их независимости и ослабляет их способность выступать в защиту детей, относящихся к их компетенции. Иногда СЗД считают, что несопровождаемые несовершеннолетние хотят вернуться домой, если последние сразу не выражают опасений на этот счет. Вместе с тем, СЗД играют критически важную роль в содействии выявлению и удовлетворению особых потребностей детей в защите.

## **E Дополнительная информация**

Специалисты по защите детей. Информационный бюллетень. – Приложение 1  
Административная инструкция в отношении специалистов по защите детей в структуре Национального института миграции (циркуляр INM/CCVM/CR11/00325), 2009 г. – Приложение 2  
Публикация ЮНИСЕФ «Защита детей, мигрирующих в одиночестве – проблемы и успехи в Мексике». Апрель 2009 г. – Приложение 3

## **2. Процедуры выявления женщин в условиях риска**

Вынужденное перемещение может подвергнуть женщин и девочек воздействию ряда факторов, вследствие которых может возникнуть риск дальнейшего нарушения их прав. Эти факторы могут присутствовать в широкой среде защиты (проблемы безопасности и связи; ограниченный доступ к услугам, информации или помощи; зависимость, изоляция или неразборчивость) и (или) являться результатом конкретных обстоятельств, в которых находится данное лицо (вытекающих, например, из его гражданского статуса или положения в соответствующей группе мигрантов; ранее совершенного в отношении данного лица сексуального или гендерного насилия и других форм насилия; потребности в особой медицинской помощи или иного рода поддержке). Выявление этих женщин и девочек может быть трудной задачей, особенно в контексте смешанных перемещений, где имеет место многообразие потребностей защиты. Помочь в выявлении женщин в условиях риска может «Инструмент выявления повышенных рисков».

**Инструмент выявления повышенных рисков (ИВПР)** был разработан УВКБ ООН для усиления возможностей Управления по выявлению беженцев в условиях риска путем связывания общинных/партисипаторных оценок с методологиями индивидуальной оценки. Он предназначен для использования персоналом УВКБ ООН и агентствами-партнерами, оказывающими бытовые услуги и (или) услуги по защите, включая переселение.

ИВПР размещен по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>.

**Выявление и переселение** группы эритрейских женщин в условиях риска, содержащихся под стражей в Ливии. См. Главу 7.

### 3. Процедуры защиты жертв торговли людьми

Государства все в большем масштабе создают системы защиты жертв торговли людьми (ЖТЛ), даже несмотря на то, что эти люди рассматриваются в основном как жертвы преступлений, и предоставляемая защита и поддержка, в том числе проживание, консультирование и временные разрешения на проживание, обычно оказываются на короткий срок. Некоторыми из наиболее эффективных систем руководит межведомственное координационное подразделение, в котором представлены правительственные ведомства, международные организации и представители гражданского общества. При необходимости эти системы также направляют соответствующих лиц в другие системы защиты, в том числе в систему убежища для ЖТЛ, которые могут нуждаться в международной защите.

#### Выявление и защита жертв торговли людьми в Норвегии, 2008 г.

##### А *Подоплека и обоснование*

Норвегия ввела особые процедуры для защиты как лиц, ищущих убежища, так и жертв торговли людьми и создала Национальное координационное подразделение (НКП) для защиты ЖТЛ и оказания им помощи. Этим подразделением руководит Национальное управление полиции; в его состав входят представители полиции, органов здравоохранения, труда и юстиции, учреждений социального обеспечения детей и НПО. НКП разработало руководящие указания и организует учебные занятия по вопросам торговли людьми для полиции и других правительственных органов.

В норвежской системе проводится различие между выявлением возможных жертв и проверкой ЖТЛ. Хотя *идентифицировать* возможных ЖТЛ могут все организации и отдельные лица, *проверить* ЖТЛ могут только конкретные правительственные органы.

Закон об иммиграции 2008 г., который вступит в силу 1 января 2010 г., содержит два важных уточнения. Одно из них предусматривает, что ЖТЛ считается принадлежащей к определенной социальной группе – одно из оснований для преследований, указанных в определении термина «беженец» в Конвенции 1951 г. Если ЖТЛ не имеет права на статус беженца, то она может претендовать на какую-либо форму дополнительной защиты.

##### В *Участники*

- Служба защиты детей;
- НКП (Национальное координационное подразделение по вопросам помощи и защиты ЖТЛ);
- НПО («Женский приют» [Krisesentersekretariatet], ROSA);
- полиция;
- УИН (Управление иммиграции Норвегии).

##### С *Действия*

Система защиты ЖТЛ в Норвегии предусматривает:

- комплексное, междисциплинарное подразделение высокого уровня, связывающее различные ведомства, задействованные в работе с жертвами торговли людьми;
- ряд услуг, таких как проживание, здравоохранение и психологическая поддержка, социальные услуги, бесплатная правовая помощь, консультирование, профессиональная подготовка, помощь в репатриации, для людей, признанных возможными ЖТЛ, в течение шестимесячного «периода обдумывания»;
- выдачу разрешения на работу и проживание сроком на один год жертвам торговли людьми, которые согласились свидетельствовать в уголовном производстве. Это разрешение может быть продлено еще на год;

- повседневные беседы со всеми ЖТЛ, вскоре после их выявления, на предмет получения информации о том, хотят ли они обратиться в полицию. В рамках этой правовой помощи изучаются и обсуждаются возможности подачи ходатайства о предоставлении убежища;
- подготовку сотрудников полиции и персонала УИН, который проводит собеседования с ЖТЛ, по вопросам, касающимся торговли людьми;
- оказание правовых услуг детям-ЖТЛ, которые по Закону об охране детства имеют такие же права, что и несовершеннолетние граждане. Дети-ЖТЛ, которым отказано в убежище, как правило, не депортируются, а получают возможность проживания на гуманитарных основаниях по системе международной защиты, если в стране происхождения не обнаружены родственники или опекуны.

## D Обзор

Необходимо усилить сотрудничество на национальном и международном уровнях, равно как и систему заблаговременного предупреждения и реабилитации ЖТЛ.

## E Дополнительная информация

Закон Норвегии об иммиграции 2008 г., <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19880624-064-eng.pdf>.

## Национальная коалиция против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми, Коста-Рика, 2005 г.

### A Подоплека и обоснование

Коста-Рика создала Национальную коалицию против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми в 2005 г. с целью усиления всех действий, направленных на предотвращение этих транснациональных преступлений, борьбу с ними, наказание за них и искоренение их.

### B Участники

Полноправные члены:

- Министерство иностранных дел;
- Министерство здравоохранения;
- Министерство внутренних дел и общественной безопасности;
- Министерство юстиции;
- Министерство труда и социального обеспечения;
- Министерство народного образования;
- Национальный институт по делам детей;
- Национальный институт по делам женщин;
- Бюро Омбудсмана.

Члены со статусом наблюдателя:

- МОМ;
- организации гражданского общества;
- УВКБ ООН.

### C Действия

- Национальная коалиция приняла Протокол о репатриации детей-жертв торговли людьми, цель которого – определить компетентные органы и их роли в случаях, где репатриация считалась надлежащей мерой реагирования на положение жертв торговли людьми. В Протоколе признано право просить убежища и предусмотрена защитная оговорка в соответствии с той, которая содержится в Палермском протоколе 2000 г. о предупреждении и пресечении торговли людьми и наказании за нее.
- Коалиция организовала учебные мероприятия.
- Коалиция создала Группу быстрого реагирования для принятия и координации непосредственных мер для жертв торговли людьми.

## D Обзор

Национальная коалиция повысила уровень осведомленности ключевых субъектов о проблеме торговли людьми и улучшила координацию между ними. Она также разработала конкретные руководящие указания по конкретным темам.

## E Дополнительная информация

Исполнительный указ № 34199-G-MSP-J-MEP-MTSS-RREE от 12 марта 2007 г. о создании национальной коалиции против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми – Приложение 4. Текст размещен по адресу <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6050.pdf>.

Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, 2007 г. (только на испанском языке) – Приложение 5. Текст размещен по адресу <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5570.pdf>.

**В контексте Глобальной инициативы ООН по борьбе с торговлей людьми** (UN.GIFT) MOM разработала Руководящие принципы в отношении меморандумов о взаимопонимании между основными заинтересованными сторонами и правоохранительными органами по сотрудничеству в борьбе с торговлей людьми (март 2009 г.). Эти Руководящие принципы содержат рекомендации и практические примеры сотрудничества с правоохранительными органами с целью улучшения идентификации жертв торговли людьми и оказания им помощи.

Текст документа размещен по адресу [http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding\\_Principles\\_Приложение.pdf](http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding_Principles_Приложение.pdf).

**МОМ/УВКБ ООН. Основные положения стандартных рабочих процедур по идентификации и защите ЖТЛ** (публикация готовится к печати).

Общая цель этого рамочного документа – улучшение сотрудничества между УВКБ ООН и МОМ в отношении определения и реализации вариантов защиты жертв торговли людьми (ЖТЛ). Документ призван стимулировать разработку стандартных рабочих процедур для сотрудничества между МОМ и УВКБ ООН на уровне стран с целью обеспечения максимально возможной защиты жертв торговли людьми. В документе предложен порядок сотрудничества, направленный на наилучшее использование имеющегося опыта, квалификации и потенциала каждого агентства<sup>26</sup>.

## 4. Процедуры убежища

В странах, затронутых значительными смешанными миграционными перемещениями, система убежища начинает испытывать перегрузку, если многие из прибывших, независимо от наличия у них потребностей в международной защите, подают ходатайства о предоставлении убежища, чтобы избежать депортации и добиться регуляризации своего пребывания, хотя бы временно.

Как предложено в Десятикомпонентном плане, комплексный подход к смешанной миграции может уменьшить это давление путем инициирования соглашений о сотрудничестве между странами, лежащими вдоль миграционных маршрутов, предоставления возможностей легальной миграции и (или) применения дифференцированных подходов к прибывшим. Процесс «составления характеристик и направления», предложенный в Главе 5, - еще один важный инструмент, с помощью которого можно уменьшить количество лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, не заслуживая этого.

Есть, однако, также средства в самой системе убежища, которые могут способствовать быстрому выявлению тех лиц, ищущих убежища, которые не нуждаются в международной защите. Эти средства можно подразделить на две категории: средства управления и процедурные средства. Цель у этих средства одинаковая – повысить эффективность процедуры убежища – но средства управления направлены на улучшение организации рабочей нагрузки в целом, тогда как процедурные средства влияют на процессуальные права, предоставленные лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища, которые подпадают под определенные категории случаев. Поэтому в последнем случае важно обеспечить, чтобы усилия по повышению эффективности не ставили под угрозу процедурную безопасность.

<sup>26</sup> Во всем тексте данного документа для обозначения УВКБ ООН или МОМ для простоты используется термин «агентство».

## 4.1. Средства управления нагрузкой

Средства управления нагрузкой могут помочь обеспечить эффективное проведение процедур, касающихся убежища. Упомянутые ниже средства можно применять отдельно или в сочетании с другими средствами.

### 4.1.1. Анализ нагрузки

Проведение общего анализа всех входящих ходатайств о предоставлении убежища как группы до заслушивания индивидуальных заявлений может помочь компетентным органам лучше организовать процедуры, касающиеся убежища. Цель состоит в получении широкой картины характера и категорий ходатайств, включая информацию об основных странах происхождения, принадлежности к этническим или социальным группам, возрасте и мотивах переезда. Это может быть полезно для планирования собеседований, управления ресурсами, обеспечения точности и актуальности информации о странах происхождения, обеспечения наличия соответствующих переводчиков. Анализ нагрузки можно провести на основе информации, собранной при составлении характеристик и направлении (см. Главу 5), а также исходя из данных, собранных при регистрации или аналогичных процедурах<sup>27</sup> (см. ниже пример Канады).

### 4.1.2. Информация о странах происхождения

Информация о странах происхождения закладывает почву для эффективных процедур, касающихся убежища, способствуя анализу нагрузки и эффективному принятию решений. Эта информация наиболее полезна, когда она всесторонняя, точная, непредвзятая, актуальная и полученная из разных источников. Она должна включать общие сведения о соответствующих странах и регионах происхождения, а также описание различных групп и подгрупп, в том числе политических, социальных и этнических подгруппы, которые могут подвергаться риску преследований, а также иную информацию, которая может быть важна для ходатайств о предоставлении убежища. Полезно также дать тем, кто принимает решения, руководящие указания по поводу надлежащего и эффективного использования информации о странах происхождения.

База данных с информацией о странах происхождения: Refworld - современная, построенная на основе Интернет-средств система информации о защите, которую ведет УВКБ ООН (см. [www.refworld.org](http://www.refworld.org)).

Стандарты качества для использования информации о странах происхождения:

- УВКБ ООН. Информация о странах происхождения: к расширенному международному сотрудничеству. Февраль 2004 г.
- АККОРД (Австрийский центр исследований и документации о странах происхождения и убежище). Исследование информации о странах происхождения. 2004 г.
- МАСБП (Международная ассоциация судей беженского права). Доклад «Судебные критерии оценки информации о странах происхождения». 2006 г.
- Общие руководящие принципы ЕС по обработке информации о странах происхождения (ОСП). Апрель 2008 г.

Все документы размещены по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/training.html>.

### 4.1.3. Руководство для сотрудников, проводящих собеседования

Вооружение сотрудников, проводящих собеседования на предмет убежища, инструментом, которым они будут руководствоваться при проведении собеседований, может обеспечить освещение ключевых вопросов и согласованность между собеседованиями. Это средство может быть просто базовым контрольным перечнем вопросов или проблем, которые необходимо затронуть. Содержание его будет варьироваться в зависимости от характера нагрузки; его можно сформировать исходя из информации, собранной при составлении характеристик и направлении либо при анализе нагрузки. Например, можно определить вопросы, которые помогут установить этническую, социальную или политическую подгруппу. Любые руководящие указания должны предусматривать гибкость, позволяющую сотруднику, проводящему собеседования, действовать по своему усмотрению.

<sup>27</sup> См. также главу 2 о сборе и анализе данных.

## Форма УВКБ ООН для предварительного отбора эфиопских граждан, ищущих убежища, Босассо, 2006 г.

### А Подоплека и обоснование

Форма для предварительного отбора (далее – «форма») была разработана для содействия «быстрому определению статуса беженца» эфиопских граждан, ищущих убежища, в Босассо, которым угрожала депортация.

### В Участник

- УВКБ ООН.

### С Действия

- Персонал УВКБ ООН (не обязательно имеющий подготовку в сфере ОСБ) заполнял форму, проводя собеседования с арестованными/задержанными незаконными мигрантами в Босассо, которым угрожала депортация. Кроме биографических сведений и мотивов бегства, в форме предусматривалось освещение нескольких категорий лиц, таких как лица, связанные с Фронтом освобождения Оромо (ФОО) или режимом Дерга, либо арестованные лица, и сотруднику, проводящему собеседование, предлагалось определить категорию, к которой относится заявитель.
- Использование формы позволило УВКБ ООН за 2-3 месяца провести интенсивную работу по ОСБ приблизительно для 200 человек.

### Д Обзор

Анкета направлена на выявление потребностей в защите и одновременно служит ориентиром для персонала, проводящего собеседования. Заполнять ее легко и быстро, а поскольку персонал, проводящий собеседования, сначала обучался тому, что именно следует искать, то допустимая погрешность уменьшалась. Более того, практически не было риска того, что потребности соответствующего лица в защите не будут учтены из-за его неспособности четко сформулировать свое «беженское» заявление.

Форма позволяет сотруднику, проводящему собеседование, оценить достоверность и согласованность заявлений опрашиваемого лица с точки зрения информации о стране происхождения, проанализировать, обоснованы ли опасения подвергнуться преследованиям, изучить связь ходатайства с основаниями, предусмотренными в Конвенции, а также оценить возможности применения исключаящих оговорок. В результате образуется список имеющихся характеристик и итогов, которые можно учесть.

Форма применялась в контексте смешанной миграции, где речь шла в основном о случаях, не предусматривающих вынесение суждения по первому впечатлению.

Среди положительных итогов можно упомянуть сотрудничество с МОМ и местными властями, подписание МоВ между УВКБ ООН и властями Пунтленда, создание Пунтлендского комитета по делам беженцев и – последнее, но не менее важное – признание и защиту значительного количества эфиопских беженцев в этой части Сомали.

### Е Дополнительная информация

Представительство УВКБ ООН в Босассо. Форма для предварительного отбора, 2006 г. – Приложение 6

#### 4.1.3. Стратегическое распределение кадров и ресурсов

Принятие стратегического подхода к распределению кадров и ресурсов позволяет органам, отвечающим за вопросы убежища, основываться на информации, собранной в процессе составления характеристик и направления, а также на результатах анализа нагрузки. Например, вместо того, чтобы рассматривать каждое дело в порядке очередности поступления, вышеупомянутые органы могут выявить определенные категории дел и запланировать их рассмотрение в приоритетном порядке либо выделить для их рассмотрения больше сотрудников. Это могут быть, к примеру, следующие дела:

- дела, представляющиеся простыми (не более одного сомнительного момента фактически или по закону, веские доказательства в пользу заявителя, отсутствие необходимости дальнейшего исследования или сбора доказательств)<sup>28</sup>;
- дела заявителей с особыми или неотложными потребностями, как то несопровожденные или разлученные с семьей дети, жертвы пыток, жертвы торговли людьми, женщины в условиях риска;
- дела повторных заявителей<sup>29</sup>;
- специальные меры реагирования в отношении определенных групп заявителей, например, из конкретного региона происхождения, социальной сети или семейных групп, если было бы желательно рассмотреть их ходатайства быстрее.

Этот подход будет, естественно, выгодным для индивидуальных заявителей с особыми потребностями, ходатайства которых будут рассматриваться в первую очередь. Вместе с тем, он может оказать более широкое влияние на общее управление системой убежища: присвоение приоритета простым делам могло бы позволить вышеупомянутым органам уменьшить количество накопившихся дел путем быстрого рассмотрения простых дел.

Стратегическое распределение ресурсов не следует путать с ускоренными процедурами рассмотрения явно необоснованных дел (см. ниже). Лица, чьи ходатайства рассматриваются в первоочередном порядке в рамках стратегического распределения ресурсов, все равно получали бы такие же полные процессуальные права и гарантии, что и другие заявители. При этом, в зависимости от обстоятельств, ходатайство о предоставлении убежища можно было бы рассматривать как на предмет присвоения приоритета в рамках стратегического распределения ресурсов, так и на предмет определения приемлемости для ускоренных процедур, предполагающих уменьшение процессуальных прав для данного лица.

## Управление нагрузкой в Канаде

### A Подоплека и обоснование

Управление по вопросам иммиграции и беженцев Канады (УИБ) – это независимый, квазисудебный специализированный трибунал, который определяет, является ли лицо беженцем. Листок личных данных, подаваемый в УИБ, содержит информацию о личности, маршрутах поездок, образовании, стаже работы, семейных узах, семейном положении, иммиграционном статусе, судимостях, наличии статуса беженца в других странах, случаях высылки и причинах выезда из страны происхождения. УИБ оценивает этот документ и определяет процесс, наиболее подходящий для данного заявителя.

### B Участник

- Управление по вопросам иммиграции и беженцев Канады (УИБ)

### C Действия

Каждое ходатайство рассматривается УИБ и направляется на одну из трех процедур:

- Ускоренный сокращенный процесс для ходатайств из определенных стран или определенных видов ходатайств. Этот процесс ориентирован на очевидно обоснованные случаи. Собеседование проводит специалист по защите беженцев, который дает рекомендацию в отношении приемлемости для данной процедуры. Если вывод благоприятен, то ходатайство передается ответственному сотруднику УИБ, который решает, следует ли принять ходатайство без слушания. Если защита не предоставляется по ускоренной процедуре, то проводится полное слушание.
- Ускоренное слушание ходатайств, которые представляются простыми ввиду ограниченного количества вопросов. Сотрудник Управления проводит слушание, а специалист по защите беженцев на нем не присутствует.
- Полное слушание ходатайств, которые включают два вопроса и более и могут быть сложными. Специалист по защите беженцев может помочь сотруднику Управления.
- В статье 166 Закона Канады об иммиграции и защите беженцев конкретно признан мандат и право УВКБ ООН на контроль за данными процедурами.

<sup>28</sup> Вопрос «сложности» следует отличать от вопроса о том, является ли дело «явно необоснованным» в контексте ускоренных процедур.

<sup>29</sup> «Повторные заявители» - это лица, ищущие убежища, первое ходатайство о предоставлении убежища которых отклонено и которые затем подали второе или последующее ходатайство (ходатайства).

Другие особенности:

- разработка средств повышения качества и согласованности принятия решений, таких как стандартизация высококачественной документации о странах происхождения и руководящих указаний для лиц, принимающих решения;
- разработка средств для повышения эффективности слушаний, в том числе руководящих указаний для председателей судов по процессуальным вопросам, сокращенного письменного изложения оснований и увеличения количества устных решений (заявитель получает письменное изложение устной аргументации);
- повышение квалификации и подготовка кадров, в том числе тесное сотрудничество с УВКБ ООН.

## D Обзор

Канадская процедура, касающаяся убежища, хорошо развита, хорошо финансируется, и ее сотрудники обладают значительным опытом. Канадская система убежища также заслуживает похвалы за уровень профессиональной квалификации и подготовки, обеспечиваемый персоналу. Несмотря на внедрение вышеупомянутых средств управления нагрузкой, в настоящее время в системе имеет место значительное скопление нерассмотренных дел.

## E Дополнительная информация

Подробная информация об УИБ приведена на сайте [www.irb-cisr.gc.ca](http://www.irb-cisr.gc.ca).

### 4.2. Процедурные средства

В отличие от средств управления нагрузкой, описанных выше, процедурные средства изменяют механизм рассмотрения ходатайств и влияют на процессуальные права лица по международному праву<sup>30</sup>. Поэтому важно обеспечить, чтобы применялись минимальные процессуальные нормы и чтобы процедуры, касающиеся убежища, были не только эффективны, но и справедливы. В данном разделе описаны два процедурных средства, которые могут повысить эффективность ходатайств о предоставлении убежища: процедуры определения приемлемости и ускоренные процедуры.

#### 4.2.1. Процедуры определения приемлемости

Процедуры определения приемлемости позволяют компетентным органам установить, проведена ли уже полная основательная оценка конкретного ходатайства о предоставлении убежища в данном или в другом государстве, или же полную оценку лучше было бы провести в другой юрисдикции<sup>31</sup>. Если ответ в любом из этих случаев утвердительный, то данному государству не нужно рассматривать все обстоятельства дела в своей процедуре убежища. Процедуры определения приемлемости могут быть частью стратегии разделения ответственности между странами и могут помочь в решении проблемы вторичных перемещений.

Введение процедур определения приемлемости может быть полезным в государствах, получающих большое число ходатайств от лиц следующих категорий:

- заявители, которые уже получили эффективную защиту в другой стране, которые могут быть возвращены в эту страну и которые продолжают пользоваться там эффективной защитой;
- заявители, ответственность за рассмотрение по существу ходатайств которых *по закону и фактически* приняла на себя третья страна, при условии, что данное лицо, ищущее убежища, будет защищено от принудительной высылки и сможет попросить и получить эффективную защиту в этой стране;
- повторные заявители, ходатайства которых уже отклонены после полного и справедливого рассмотрения и которые не предоставили новых доказательств, например, о значительных изменениях в своем личном положении или в ситуации в стране происхождения.

<sup>30</sup> Более подробное рассмотрение определения приемлемости и ускоренных процедур приведено в публикации UNHCR, *Asylum Processes* (примечание 12 выше); см. также ECRE Guidelines on Fair and Efficient Procedures for Determining Refugee Status (September 1999).

<sup>31</sup> Более подробное рассмотрение процедур определения приемлемости см. в Global Consultations on International Protection, *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, 31 May 2001.

#### 4.2.2. Ускоренные процедуры

Ускоренные процедуры могут использоваться в ситуациях, где процедуры, касающиеся убежища, испытывают большую нагрузку из-за значительного числа заявителей, которые очевидно не имеют потребностей в международной защите, но, тем не менее, обращаются с просьбой об убежище по причинам, не связанным с защитой. Это – ходатайства о предоставлении убежища, которые либо являются «явно необоснованными», либо «явно носят характер злоупотребления»<sup>32</sup>.

Ходатайство является явно необоснованным, если заявление подавшего его лица и доказательства не обуславливают применение какого-либо элемента определения термина «беженец» или иного основания для международной защиты.

Ходатайство носит характер злоупотребления, если заявитель обосновывает свою просьбу документами, фактами, данными или утверждениями, которые явно являются ложными, более не уместными или научно неправдоподобными. Отсутствие документов само по себе не достаточно для того, чтобы признать ходатайство явно необоснованным или явно носящим характер злоупотребления<sup>33</sup>.

Содержание ускоренных процедур будет меняться в зависимости от обстоятельств. Вместе с тем, действуют минимальные международные стандарты процедур, касающихся убежища<sup>34</sup>. В частности, каждый заявитель должен пройти личное собеседование с сотрудником компетентного органа, отвечающего за вопросы убежища, и иметь возможность представить доказательства. Ускорение процедур производится только после проведения этого первичного собеседования; отрицательные решения по делам, признанным явно необоснованными или явно носящими характер злоупотребления, могут выдаваться в упрощенной, стандартной форме. В этом случае могут быть ускорены процедуры обжалования, что будет предполагать:

- сокращение сроков подачи апелляции;
- право не проводить собеседование по апелляции, если не предъявлены никакие новые аргументы;
- сокращение сроков вынесения решений по апелляции или пересмотру; если вынести решение в установленный срок невозможно, дело может быть передано на рассмотрение в обычном порядке;
- использование типовых форм вынесения отрицательных решений по апелляциям;
- невозможность дальнейшего пересмотра после одного отрицательного решения по апелляции.

В ситуациях, где принудительное возвращение осуществляется сразу же после вынесения отрицательного решения по ускоренным процедурам, УВКБ ООН или уполномоченной НПО (или группе НПО) может быть предоставлено, как дополнительная защитная мера, право вето в отношении возвращения.

УВКБ ООН также поддерживает введение ускоренных процедур для явно обоснованных ходатайств. Вместе с тем, поскольку механизмы не умаляют процессуальных прав лиц, ищущих убежища, они рассмотрены выше в разделе о стратегическом распределении кадров и ресурсов.

### «Аэропортовая процедура», Австрия, 2005 г.

#### А Подоплека и обоснование

Законом Австрии об убежище введена процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, поданных в аэропорту, по которой УВКБ ООН имеет право вето на определенные решения, принятые органом убежища первой инстанции в аэропорту<sup>35</sup>.

#### В Участники

- Австрийское федеральное агентство по вопросам убежища;
- УВКБ ООН.

<sup>32</sup> Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 30 (XXXIV).

<sup>33</sup> Статья 1(2) Конвенции 1951 г.; Global Consultations on International Protection, Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001.

<sup>34</sup> Минимальные стандарты ускоренных процедур см. в Заключении Исполнительного комитета УВКБ ООН № 30 (XXXIV) (1983 г.).

<sup>35</sup> Эти процедуры регулируются разделом 3 (статьи 31-33) закона в его действующей редакции.

## C Действия

Лица, выразившие желание просить убежища в Венском международном аэропорту, направляются в орган, отвечающий за вопросы убежища, который определяет лиц, дела которых подлежат немедленному рассмотрению и которые, если необходимо, подлежат возвращению в соответствующие страны.

Есть два основания, на которых ходатайство о предоставлении убежища отклоняется в аэропорту:

1. Отклонение по причинам неприемлемости (применение принципа безопасной третьей страны или Регламента «Дублин II»<sup>36</sup>).
2. Отклонение по существу:
  - если лицо, ищущее убежища, попыталось, несмотря на уведомление о последствиях таких действий, обмануть орган, отвечающий за вопросы убежища, в отношении своей личности, гражданства или подлинности документов (ходатайство явно носит характер злоупотребления);
  - если утверждения лица, ищущего убежища, явно не соответствуют реальности (ходатайство является явно необоснованным);
  - если лицо, ищущее убежища, не заявило об опасении в отношении возвращения в страну происхождения (ходатайство является явно необоснованным);
  - если лицо, ищущее убежища, прибыло из так называемой безопасной страны происхождения (ходатайство является явно необоснованным).

Орган убежища первой инстанции, Австрийское федеральное агентство по вопросам убежища, передает дела, которые собирается отклонить как явно необоснованные или неприемлемые, в Представительству УВКБ ООН в Австрии. УВКБ ООН имеет право наложить вето на решение об отклонении, которое должно быть выполнено в течение 48 рабочих часов – и в любом случае не позднее, чем через 96 рабочих часов<sup>37</sup>. Если УВКБ ООН осуществляет это право, то заявитель получает право на въезд и направляется для прохождения обычной процедуры. Апелляция на решение об отклонении ходатайства по «аэропортовой процедуре» подается в семидневный срок. Заявители, по чьим ходатайствам решение принято в аэропорту, размещаются для проживания в зонах приема помещения аэропорта и получают доступ к юридическим консультациям.

Лица, ищущие убежища, с более сложными делами получают право на въезд на территорию Австрии и направляются для прохождения обычной процедуры.

## D Обзор

Участие УВКБ ООН в процедуре – важная гарантия защиты, и Управление помогает австрийским властям обеспечивать защиту от принудительной высылки в контексте этих особых пограничных процедур, где отрицательные решения приводят к немедленному выдворению.

Участие в процедуре позволяет УВКБ ООН собирать информацию из первых рук о смешанном характере нерегулируемых перемещений на главной внешней шенгенской границе Австрии.

Регулярный обмен между УВКБ ООН и сотрудниками Федерального агентства по вопросам убежища и пограничной полиции способствует общему пониманию обязательств по защите и проблем, связанных с защитой.

## E Дополнительная информация

Соглашение между Федеральным правительством Австрии и УВКБ ООН о сотрудничестве УВКБ ООН в процедурах, касающихся убежища, в случае, если ходатайство подано при пограничном контроле после въезда через аэропорт – Приложение 7

Федеральный закон Австрии о предоставлении убежища (Закон об убежище 2005 г. – Asylgesetz 2005), Federal Law Gazette (FLG) I № 100/2005 – Приложение 8

<sup>36</sup> Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 года, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны [«Официальный вестник» L 50, 25 февраля 2003 г.].

<sup>37</sup> УВКБ ООН, однако, не имеет права вето в отношении решений, согласно которым, на основании Регламентов «Дублин», за вынесение решения по ходатайству о предоставлении убежища отвечает другое государство-член ЕС.

УВКБ ООН может давать рекомендации в ходе процедуры на испанской границе. Королевский указ № 511/1985 от 20 февраля 1985 г. – Приложение 9

Датский совет беженцев имеет право вето в действующей в Дании процедуре касательно явно необоснованных ходатайств. Закон об объединении иностранцев, № 808 от 8 июля 2008 г. – Приложение 10

## Ускоренные процедуры, ЮАР, 1998 г.

### А Подоплека и обоснование

Южно-Африканская Республика – центральный пункт смешанных миграционных перемещений и страна, которая принимает наибольшее в мире количество ходатайств о предоставлении убежища (около 50 тыс. в 2007 г. и свыше 200 тыс. – в 2008-м). В последние годы ЮАР испытывает растущую необходимость в рассмотрении ходатайств быстро, но эффективно. Чтобы обеспечить лучшее использование ресурсов, Министерство внутренних дел ввело ускоренную процедуру для лиц, ищущих убежища, которые явно не имеют права на международную защиту.

### В Участники

- Министерство внутренних дел ЮАР.

### С Действия

- Лица, ищущие убежища, могут подать ходатайство в одном из пяти центров приема беженцев (в Претории, Кейптауне, Дурбане, Порт-Элизабет и Мусине). Сотрудник по приему беженцев проводит собеседование с заявителем и помогает ему заполнить форму определения приемлемости.
- В вышеупомянутой форме необходимо указать биографические данные и информацию о личности, а также основания, на которых заявитель просит убежища, сведения о ранее поданных им ходатайствах и сведения о судимостях. Форма содержит также конкретные вопросы для отсеивания «явно необоснованных» ходатайств с вопросами о стране происхождения. Вышеупомянутый сотрудник предупреждает заявителя, что предоставление ложной информации может дискредитировать его ходатайство и привести к преследованию.
- В соответствии со ст. 24(3) Закона о беженцах, сотрудник, определяющий статус беженца, принимает решение на основании информации, указанной в вышеупомянутой форме. Явно необоснованные, явно носящие характер злоупотребления или мошеннические ходатайства направляются в Постоянный комитет по делам беженцев, который может изучить ходатайство и подтвердить или отменить решение, принятое сотрудником, определяющим статус беженца. Решение Комитета обжалованию не подлежит.

### Д Обзор

Данная процедура, введенная для явно необоснованных и (или) явно носящих характер злоупотребления ходатайств и позволяющая исключать дела из полного рассмотрения на уровнях обжалования, может помочь расчистить завалы в перегруженной системе. Правительство не внедрило систему, которая контролировала бы или обеспечивала бы выдворение с территории страны получивших отказ лиц, ищущих убежища.

### Е Дополнительная информация

Закон ЮАР о беженцах 1998 г. (избранные статьи) – Приложение 11

Министерство внутренних дел ЮАР, форма определения приемлемости лиц, ищущих убежища – Приложение 12

## Ускоренная процедура определения статуса подмандатного беженца, Марокко, 2005 г.

### A Подоплека и обоснование

Ускоренная процедура была введена Представительством УВКБ ООН в Рабате в конце 2005 г. с целью быстрого выявления явно носящих характер злоупотребления и (или) явно необоснованных ходатайств с тем, чтобы можно было выделять ресурсы лицам с законными потребностями в международной защите. Эта процедура была разработана для «расчистки» накопившейся массы ходатайств и применялась лишь в течение короткого периода времени.

### B Участник

- УВКБ ООН

### C Действия

Ускоренная процедура применялась к следующим ходатайствам:

- явно носящим характер злоупотребления или явно необоснованным;
- ходатайствам заявителей из определенных стран, ходатайства которых не носили характер злоупотребления и не были явно необоснованными, но для которых за последний год процент признания статуса беженца был крайне низким.

Заявители проходили краткое проверочное собеседование и дополнительное собеседование после направления и имели право обжаловать отрицательное решение.

Политика выдачи удостоверений лиц, ищущих убежища, всем заявителям была прекращена. Удостоверение выдавалось только тем лицам, ищущим убежища, чьи ходатайства были признаны не носящими характер злоупотребления или не явно необоснованными.

Ходатайства лиц с особыми потребностями рассматривались в первую очередь (как «явно обоснованные»). В эту категорию входили лица, пережившие пытки или травмы, женщины в условиях риска, пожилые люди без поддержки, инвалиды без поддержки, лица, нуждавшиеся в неотложной медицинской помощи, и некоторые дети, особенно несопровождаемые и разлученными с семьями.

Апелляции на решения об отклонении ходатайств подавались в течение 48 часов с момента вынесения отрицательного решения, а решения по апелляциям принимались в недельный срок. В случае положительного решения по апелляции заявитель направлялся для прохождения обычных процедур, получал удостоверение лица, ищущего убежища, и приглашался на обычное собеседование для определения статуса.

### D Обзор

Проведение ускоренных процедур по явно необоснованным или явно носящим характер злоупотребления ходатайствам обеспечило желаемый эффект – сдерживание потока нелегитимных ходатайств. Кроме того, прекращение выдачи удостоверений лиц, ищущих убежища, всем заявителям значительно уменьшило стимул к подаче ходатайств гражданами стран, в которых не имели места преследования или насилия.

Через несколько месяцев количество дел, отклоненных в первой инстанции как явно необоснованные, резко сократилось. Это было обусловлено двумя факторами:

- исчез стимул к подаче явно необоснованных ходатайств;
- повысилось качество анализа для определения необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств.

Хотя эта процедура помогла выделить больше ресурсов для удовлетворения законных потребностей в защите, она была длительной и часто требовала проведения дополнительных собеседований, когда возникали сомнения. Кроме того, из-за дефицита персонала и ресурсов был установлен искусственный лимит на число лиц, которые могли регистрироваться. Как следствие, применение этой процедуры было прекращено.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- содействия в рамках своей наблюдательной роли по статье 35 Конвенции 1951 года. УВКБ ООН может выполнять свою наблюдательную роль на специальной основе или через формальный процесс консультаций;
- содействия в разработке средств управления нагрузкой. УВКБ ООН может играть важную вспомогательную роль в процедурах убежища в чрезвычайных ситуациях и в ситуациях массового притока. УВКБ ООН может помогать в координации, управлении и связи с партнерами, а также предоставлять специалистов для оказания помощи в разных аспектах процесса предоставления убежища в сотрудничестве с государствами. Присутствие УВКБ ООН может помочь конкретной принимающей стране заручиться международной поддержкой и обеспечить разделение ответственности;
- оказания поддержки государствам, другим международным организациям и соответствующим НПО во внедрении или укреплении других процессов и процедур.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Специалисты по защите детей: модель защиты несопровождаемых детей и подростков. Информационный бюллетень.
- Приложение 2: Выдержки из Административной инструкции в отношении специалистов по защите детей в структуре Национального института миграции Мексики (циркуляр INM/CCVM/CRII/00325), 2009 г.
- Приложение 3: Публикация ЮНИСЕФ «Защита детей, мигрирующих в одиночестве – проблемы и успехи в Мексике». Апрель 2009 г.
- Приложение 4: Исполнительный указ № 34199-G-MSP-J-MEP-MTSS-RREE от 12 марта 2007 г. о создании национальной коалиции против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми
- Приложение 5: Представительства МОМ и ЮНИСЕФ в Коста-Рике. Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, 2007 г. (только на испанском языке)
- Приложение 6: Представительство УВКБ ООН в Босассо. Форма для предварительного отбора, 2006 г.
- Приложение 7: Соглашение между Федеральным правительством Австрии и УВКБ ООН о сотрудничестве УВКБ ООН в процедурах, касающихся убежища, в случае, если ходатайство подано при пограничном контроле после въезда через аэропорт
- Приложение 8: Федеральный закон Австрии о предоставлении убежища (Закон об убежище 2005 г. – Asylgesetz 2005), Federal Law Gazette (FLG) I № 100/2005
- Приложение 9: Королевский указ № 511/1985 от 20 февраля 1985 г.
- Приложение 10: Закон об объединении иностранцев, № 808 от 8 июля 2008 г.
- Приложение 11: Закон ЮАР о беженцах 1998 г. (избранные статьи)
- Приложение 12: Министерство внутренних дел ЮАР, форма определения приемлемости лиц, ищущих убежища

### Избранная литература

#### Дети

Конвенция о правах ребенка (1989 г.)

UNHCR, Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child, May 2006.

Save the Children/UNHCR: “Separated children in Europe programme – Statement of Good Practice”, 2004.

#### Женщины

Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска, № 105 (LVII), 2006.

УВКБ ООН. Руководство по защите женщин и девочек, январь 2008 г.

UNHCR, the Heightened Risk Identification Tool (and User Guide), June 2008.

### *Торговля людьми*

Генеральная Ассамблея ООН. Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, 15 ноября 2000 г.

UNHCR, Guidelines on International Protection, No. 7: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons At Risk of Being Trafficked, 7 April 2006. HCR/GIP/06/07.

UNHCR, Refugee Protection and Human Trafficking, selected legal reference materials, December 2008.

### *Процедуры, касающиеся убежища*

Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу об определении статуса беженца, №8 (XXVIII), 1977.

Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по проблеме явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища, № 30 (XXXIV), 1983.

УВКБ ООН. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев), 1979, переиздано в январе 1992 г.

UNHCR, Fair and Efficient Asylum Procedures: A non-exhaustive overview of applicable international standards, 2005.

UNHCR, Country-of-origin Information: Towards Enhanced International Cooperation, February 2004.

Global Consultations on International Protection, Second Meeting, Asylum Processes: Fair and Efficient Asylum Procedures, EC/GC/01/12, May 2001.

European Council on Refugees and Exiles, Guidelines on Fair and Efficient Procedures for Determining Refugee Status, September 1999.

# 7. Решения для беженцев

## Содержание

### 1. Содействие самообеспеченности в ожидании долговременного решения

*Практические примеры*

- «Дом прав» в Десампарадос, Коста-Рика
- Общинный центр для женщин-беженок и детей-беженцев, Марокко

### 2. Долговременные решения

2.1. Добровольная репатриация

*Практический пример*

- Образец трехстороннего соглашения о добровольной репатриации

2.2. Местная интеграция

*Практический пример*

- ЕСБИ, «Руководство по надлежащей практике интеграции беженцев в Центральной и Восточной Европе» (2001)

2.3. Переселение

*Практические примеры*

- Компонент «переселение» в Мексиканском плане действий
- Переселение группы эритрейских женщин в условиях риска, содержащихся под стражей в Ливии

### 3. Решения на основе миграционных систем

*Практические примеры*

- Регуляризация беженцев из Сьерра-Леоне и Либерии в Нигерии
- Разрешения на краткосрочное проживание ачехских беженцев в Малайзии

*См. также примеры в Главе 9*

После того, как статус беженца определен и неотложные потребности в защите удовлетворены, беженцам может понадобиться поддержка в поиске долгосрочного и устойчивого решения, которое позволит им начать строить свою жизнь заново и осуществлять свои права человека, которых они были лишены, когда бежали из дома. Эти решения также уменьшают потребность в нерегулируемых дальнейших перемещениях. УВКБ ООН выступает за три долгосрочных решения для беженцев в рамках своего базового мандата: добровольную репатриацию, местную интеграцию и переселение. Поиск долгосрочного решения – это процесс, который часто занимает довольно много времени. Содействие самообеспеченности беженца в ожидании реализации соответствующего устойчивого решения – важный первый шаг к любому из трех вышеназванных долгосрочных решений. Партнерства между правительствами, гуманитарными организациями и организациями по развитию может способствовать выработке комплексной стратегии достижения долгосрочных решений.

Иерархии долгосрочных решений нет: часто комплексный подход, объединяющий все три решения и реализованный в тесном сотрудничестве между странами происхождения, принимающими государствами, УВКБ ООН и его партнерами и самими беженцами, дает наилучшие шансы на успех.

Концепция долгосрочных решений традиционно ассоциируется с постоянным поселением – будь то в принимающей стране, в третьей стране или в стране происхождения. В контексте глобализации и во время, когда многие принимающие страны и страны происхождения в постконфликтной фазе еще не могут обеспечить достаточное количество рабочих мест и источников средств к существованию, некоторые беженцы или бывшие беженцы могут рассматривать вопрос о том, не может ли регуляризация в принимающей стране или законная миграция в третью страну стать альтернативой – кратковременной или постоянной. Возможности миграции могут также расширить пространство защиты для беженцев, особенно в государствах, которые не подписали Конвенцию 1951 года. Поскольку эти программы обычно не создаются специально для беженцев, мигранты тоже могут воспользоваться ими.

Данная глава не претендует на то, чтобы изложить что-то радикально новое или особое о смешанных потоках относительно трех классических долгосрочных решений для беженцев. Поскольку по данному вопросу уже выпущен целый ряд публикаций с практическими указаниями и примерами, авторы ограничились размером разделов этой главы и отсылают читателя к публикациям, из которых можно почерпнуть дополнительные указания. Те несколько практических примеров, которые приведены в этой главе, составляют лишь малую толику того множества инициатив, которые существуют в данной области.

## 1. Содействие самообеспеченности в ожидании долговременного решения

Предоставление беженцам долговременных решений будет наиболее эффективным, если беженцам будет позволено жить по принципу самообеспеченности в течение периода до реализации долговременного решения. «Самообеспеченность» означает экономическую и социальную способность беженца, домохозяйства беженцев или общины беженцев удовлетворять свои основные потребности на устойчивой основе и с достоинством. На практике самообеспеченность обычно означает предоставление беженцам доступа к экономической жизни принимающей страны, в том числе к рынку труда. Образование, микрофинансирование, изучение языка, профессиональная подготовка, доступ к надлежащему жилью и социальным услугам – все это может помочь беженцам достичь самообеспеченности.

В принципе самообеспеченность можно поощрять в ходе процедур убежища и перед признанием статуса беженца. Объем льгот и доступ можно расширить, когда лицо будет признано беженцем, в ожидании долговременного решения. Содействие самообеспеченности в течение длительного периода времени, таким образом, позволяет оптимизировать время между прибытием, признанием статуса беженца и определением долговременных решений как для самих беженцев, так и для принимающего общины, а также улучшает устойчивость любых будущих решений.

### «Дом прав» в Десампарадос, Коста-Рика, 2007 г.

#### A Подоплека и обоснование

Десампарадос – один из самых населенных и бедных округов в Сан-Хосе (Коста-Рика). Население округа включает не имеющих документов мигрантов, беженцев, лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями, в том числе жертв сексуального и гендерного насилия.

«Дом прав», созданный на основании соглашения между УВКБ ООН и муниципалитетом Десампарадос, - это проект, направленный на защиту прав и консультирование лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также мигрантов и местных жителей, находящихся в тяжелом положении.

#### B Участники

- АКАИ (главный партнер УВКБ ООН по выполнению в Коста-Рике);
- муниципалитет Десампарадос;
- УВКБ ООН;
- Университет Коста-Рики.

#### C Действия

- «Дом прав» применяет стратегию самообеспеченности беженцев, которая сосредоточена на надлежащей ориентации и правовой помощи беженцам и лицам, ищущим убежища, с целью содействия им в поиске работы и доступе к государственным услугам, особенно в сфере здравоохранения и образования.
- Проект направлен на расширение прав и возможностей наиболее уязвимых жителей округа посредством юридических консультаций, обучения по вопросам профилактики ВИЧ-инфекции и СПИДа, предоставления возможностей трудоустройства и надлежащего использования государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и другие социальные услуги.
- Проект нацелен также на наращивание возможностей местных учреждений по защите прав человека и на создание новых альянсов между национальными и местными учреждениями.
- Во избежание дублирования «Дом прав» объединяет свои услуги с услугами, предоставляемыми местными государственными учреждениями.

#### D Обзор

Проект способствует местной интеграции беженцев в Коста-Рике и предоставляет своим бенефициарам доступ к правосудию. Проект помогает обучать беженцев по вопросам их прав в целом ряде областей, включая доступ к процедурам обжалования и к рынку труда, защиту детей, доступ женщин-жертв насилия к национальному законодательству и защите, а также право на жилье.

## Е *Дополнительная информация*

Рабочая группа Кластера по защите Межведомственного постоянного комитета. «Надлежащая практика защиты», информационный листок – Приложение 1

Общинный центр для женщин-беженок и детей-беженцев, проект ПРООН «Ведущая роль женщин в обеспечении источников существования», Марокко, октябрь 2007 г. – декабрь 2009 г.

### А *Подоплека и обоснование*

Марокканское правительство еще не создало функционирующую систему убежища. УВКБ ООН проводит определение статуса беженца на основании своего мандата; поскольку, однако, его решения формально не утверждаются марокканскими властями, правительство не выдает беженцам, признанным УВКБ ООН, разрешения на проживания и работу. Из-за отсутствия правового статуса, языковых барьеров и отсутствия возможностей трудоустройства беженцам трудно добиваться самообеспеченности. Вести деятельность, приносящую доход, особенно тяжело одиноким женщинам. Многие из них стали жертвами сексуального насилия.

При поддержке УВКБ ООН и с помощью инициативы «Ведущая роль женщин в обеспечении источников существования» организация Fondation Orient-Occident основала Общинный центр для женщин-беженок и детей-беженцев. В центре имеется библиотека, Интернет-кафе и дошкольное детское учреждение. Центр предлагает широкий спектр дополнительных мероприятий, нацеленных на обучение и получение дохода, а также ряд специализированных услуг для женщин-беженок и детей-беженцев.

Проект направлен на расширение возможностей женщин-беженок и их семей в плане достижения самообеспеченности посредством стимулирования деятельности, приносящей доход, и профессиональной подготовки. Предусмотрены, кроме того, психологические услуги и рекреационные мероприятия, а также работа с членами общины беженцев по повышению уровня их осведомленности о социальных и образовательных возможностях, возможностях обеспечения источников существования, вопросах здравоохранения и гигиены.

### В *Участники*

- FOO (Fondation Orient-Occident);
- Швейцарская организация по сотрудничеству в целях развития;
- УВКБ ООН.

### С *Действия*

- Курсы профессиональной подготовки в таких областях, как хлебопечение, парикмахерское дело и шитье (преподают на курсах сами беженки), а также изучение информационных технологий, арабского и французского языков;
- еженедельные консультативные занятия по решению психосоциальных проблем беженской общины;
- регулярные информационно-просветительские занятия по профилактике, тестированию и лечению инфекций, передаваемых половым путем, и ВИЧ/СПИДа;
- услуги детского сада и яслей для детей возрастом до семи лет;
- рекреационная деятельность.

### D *Обзор*

В центре зарегистрировались более 80 женщин, которые посещают уроки и занимаются деятельностью, приносящей доход. В программах ухода за детьми, предлагаемых центром, участвуют пятнадцать мальчиков и девочек. Из-за отсутствия вида на жительство беженцы находятся в непрочном правовом и социально-экономическом положении. Это, возможно, препятствует их полноценному участию в деятельности центра.

## Е [Дополнительная информация](#)

размещена на следующих веб-сайтах:

[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

[www.fondation.orient-occident.org](http://www.fondation.orient-occident.org).

## 2. Долговременные решения

### 2.1. Добровольная репатриация

Добровольная репатриация в безопасности и с достоинством там, где и когда она возможна, является одним из трех долговременных решений для беженцев. Добровольная репатриация беженцев требует, как правило, принятия соответствующих мер по обеспечению того, чтобы выбор в отношении возвращения был сделан беженцами добровольно, без принуждения и на основе объективной информации. Поддержка возвращения беженцев в условиях физической, юридической и материальной безопасности и в такие условия, с полным восстановлением национальной защиты как конечной целью, обеспечивает возвращение в безопасности и с достоинством и гарантирует устойчивость этого решения.

Участие всех заинтересованных сторон, в том числе возвращающихся беженцев, принимающих стран и стран происхождения, УВКБ ООН, других международных агентств и НПО-партнеров, - важный элемент процессов репатриации. Соглашения о сотрудничестве могут обеспечить создание надлежащей основы для устойчивого возвращения как в принимающей стране (предоставление информации, документов, финансовой поддержки), так и в стране происхождения (правовые гарантии амнистий, реституция собственности, проекты по реинтеграции).

[Пример трехстороннего соглашения о добровольной репатриации](#) между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН (имеется также на французском языке) – Приложение 2

### Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- предоставления информации и консультаций по ситуации в стране происхождения;
- содействия возвращению путем заключения трехсторонних соглашений между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН;
- содействия ознакомительным поездкам;
- мониторинга процессов репатриации и реинтеграции в сотрудничестве с другими субъектами;
- содействия в оказании помощи в целях развития и устойчивой реинтеграции.

### 2.2. Местная интеграция

Местная интеграция в стране первого убежища может быть подходящим решением в некоторых странах убежища или для некоторых группы беженцев. Во многих странах, особенно в странах Европы и Северной Америки, местная интеграция – решение для большинства беженцев. Масштаб и темп процесса интеграции будут зависеть от количества дел беженцев и от социально-экономических условий в принимающем обществе. В государствах-участниках Конвенции 1951 года этот инструмент является правовой базой для процесса интеграции.

Группы, часто рассматриваемые на предмет местной интеграции в первоочередном порядке, включают беженцев, родившихся на территории принимающего государства, но не имеющих его гражданства, беженцев, не имеющих возможности репатрироваться в обозримом будущем, или беженцев, наладивших тесные связи с принимающих государством. Страны убежища иногда также принимают постепенную методику местной интеграции, сначала предоставляя разрешения на безопасное пребывание, а потом постепенно, со временем расширяя круг прав и возможностей. Некоторые права, которые обычно предоставляются с самого начала, включают право на документы, административную помощь и свободу передвижения, а также право на работу, образование и здравоохранение и право на воссоединение семьи.

В определенных ситуациях страны убежища могут быть готовы интегрировать группы беженцев, но не располагать достаточными ресурсами и просить о помощи и поддержке у международного сообщества, например, по методологии «Развитие путем местной интеграции».

## ЕСБИ, «Руководство по надлежащей практике интеграции беженцев в Центральной и Восточной Европе» (2001 г.)

В этом руководстве приведены практические примеры местной интеграции беженцев в различных странах Центральной и Восточной Европы. Освещены меры по содействию принимающим государствам в оказании беженцам помощи в местной интеграции:

- консультирование, программы помощи и отношения с общинами: Чехия - общинные консультационные центры; Россия – Сеть помощи афганским беженцам; Румыния – информационные кампании;
- образование и курсы изучения языка: Россия – образовательный центр для беженцев и вынужденных мигрантов;
- обучение и открытие предприятий: Беларусь – центр профессиональной ориентации беженцев; Румыния – помощь в самостоятельной занятости со стороны Румынского национального совета по делам беженцев;
- медицинская и психосоциальная помощь: Украина – программы в области здравоохранения и образования; Венгрия – психосоциальное консультирование и терапия;
- жилищные программы: Украина – предоставление жилья беженцам.

Руководство размещено на веб-сайте [www.ecre.org](http://www.ecre.org).

### 2.3. Переселение

Переселение беженцев в третью страну, где они могут пользоваться долговременной защитой и интегрироваться в принимающее общество, может быть решением для некоторых беженцев, особенно тех, у кого перспективы местной интеграции или добровольной репатриации ограничены, или тех, кто в силу особой уязвимости не может найти достаточную защиту в стране происхождения или в стране убежища.

В контексте смешанных перемещений программы переселения могут быть действенным механизмом разделения ответственности и обязанностей, дающим возможность ослабить нагрузку на первые страны убежища. Наличие соглашений о переселении может усилить первоначальную готовность прибрежных государств принимать людей, спасенных в ходе морских операций, и стимулировать страны первого убежища к рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища и к предоставлению некоторым беженцам возможностей местной интеграции. Возможности переселения могут также сдерживать вторичные перемещения, поскольку они дают странам первого убежища и странам транзита стимул к повышению эффективности защиты в первой инстанции. Стратегическое использование переселения в контексте комплексного подхода, который охватывает доступ ко всем трем долговременным решениям, в зависимости от потребностей в защите, также снижает риск превращения переселения в притягивающий фактор.

Стратегическое использование переселения как инструмента разделения ответственности и обязанностей может обеспечиваться одним отдельно взятым государством, однако координация между множеством стран переселения и УВКБ ООН может максимально усилить получаемые преимущества. Переговоры между странами переселения и странами первого убежища, сталкивающимися с проблемой прибытия беженцев из схожих стран, могли бы установить параметры программ переселения, в том числе многолетние соглашения о переселении и помощь в местной интеграции, а также другие меры по улучшению условий для беженцев в странах первого убежища.

## Компонент «переселение» в Мексиканском плане действий<sup>38</sup>, 2004 г.

### А Подоплека и обоснование

Мексиканский план действий (МПД) был принят в ноябре 2004 г. для содействия конкретным мерам по защите беженцев в Латинской Америке. Программы, предусмотренные в МПД, также применялись к

<sup>38</sup> Подробности см. в практическом примере о Мексиканском плане действий, Глава 1.

лицам, перемещенным внутри страны, и другим мигрантам в Латинской Америке. Среди его компонентов – региональная программа переселения (“*Reasentamiento Solidario*”), направленная на содействие справедливому и стратегическому распределению обязанностей между странами Латинской Америки на основе региональной солидарности и с акцентом на важность региональных подходов.

## В Участники

- Все латиноамериканские страны;
- организации гражданского общества;
- НПО (более 100).

## С Действия

- Отборочные миссии, состоящие из представителей правительства и делегатов УВКБ ООН, выявляют беженцев, которые будут переселяться, на основании их потребностей в защите. Например, Бразилия отбирает женщин в условиях риска как главных кандидатов на переселение и рассматривает их ходатайства в первоочередном порядке.
- Государства переселения предоставляют беженцам информацию об условиях в стране переселения. Например, Аргентина, Бразилия и Чили предоставляют будущим кандидатам аудиовизуальную информацию о культурных, политических, экономических, социальных и географических условиях в соответствующей стране.
- Государства переселения оказывают беженцам поддержку в преддверии переезда. Например, Коста-Рика и Эквадор, страны убежища, оказывают физическую, правовую и социально-экономическую поддержку в случаях срочного переселения, в том числе женщинам в условиях риска и жертвам пыток.
- Все беженцы, отобранные для переселения, имеют право отказаться от этой возможности.

## Д Обзор

Переселено относительно небольшое число беженцев<sup>39</sup>. Это в значительной степени обусловлено финансовыми ограничениями развивающихся стран переселения. Вместе с тем, МПД способствовал открытию каналов переселения в регионе – как для беженцев из региона, так и для беженцев из других регионов. Программа переселения на основе солидарности, предусмотренная МПД, стимулировала еще три латиноамериканских государства (Аргентину, Парагвай и Уругвай), в дополнение к Чили и Бразилии, к тому, чтобы предоставить возможности переселения.

## Е Дополнительная информация

Мексиканская декларация и План действий по усилению международной защиты беженцев в Латинской Америке (16 ноября 2004 г.) – Приложение 3

## Переселение группы эритрейских женщин, содержащихся под стражей в Ливии, Италия, 2007 г.

### А Подоплека и обоснование

В 2007 г. итальянское правительство положительно откликнулось на призыв УВКБ ООН к переселению 36 беженцев, преимущественно женщин, отобранных из 600 эритрейцев, проживавших в центре содержания под стражей в Мисурате (Ливия). Эти женщины стали жертвами разных форм насилия, в том числе сексуального, во время бегства из Эритреи через Судан в Ливию и не имели возможности получить международную защиту в Ливии, где они находились под угрозой принудительной репатриации.

### В Участники

- Ассоциация итальянских муниципалитетов;
- Правительство Италии;

<sup>39</sup> С 2005 по 2008 г. в Латинской Америке было переселено 639 беженцев (160 – Аргентина, 308 – Бразилия, 171 – Чили); Парагвай и Уругвай приняли обязательство по небольшой квоте на 2009 г. – по 15 человек.

- Итальянский совет по делам беженцев;
- УВКБ ООН.

## C Действия

- УВКБ ООН признало беженцев, содержащихся под стражей в Ливии, своими подмандатными беженцами, начало процедуры по их переселению, договорилось о переселении с итальянским правительством и оказало помощь в процессе интеграции.
- Правительство Италии откликнулось на призыв УВКБ ООН и приняло участие в проекте переселения, который охватил центральные и местные органы власти, Ассоциацию итальянских муниципалитетов и Итальянский совет по делам беженцев.
- Первый этап проекта предусматривал оказание социальных услуг и целевой поддержки, в том числе курсы итальянского языка. На втором этапе программа предусматривала профессиональные курсы, обучение и доступ к возможностям трудоустройства.
- Группа беженцев была принята по прибытию в аэропорт Рима и размещена в девяти оборудованных квартирах в разных районах. С момента приема их сопровождали социальные работники и психологи, им помогали культурные посредники и переводчики, которые работали с ними в течение всего периода интеграции.

## D Обзор

Большинство прибывших женщин остались в программе и успешно интегрировались, сделав таким образом проект моделью для приема групп с особыми потребностями в защите. Проект стал результатом успешных трехсторонних переговоров между УВКБ ООН и правительствами Италии и Ливии. Несколько человек, которые прибыли с первой группой, покинули проект и незаконно уехали в другие страны для воссоединения с членами семьи. Это четко показывает важность управления ожиданиями беженцев и предоставления им информации о стране переселения до того, как они переселятся.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- координации потребностей в переселении;
- содействия сотрудничеству между заинтересованными субъектами;
- разработки критериев переселения и выявления кандидатов;
- содействия переселению в сочетании с другими долговременными решениями;
- лоббирования возможностей переселения, в том числе увеличения квот, диверсификации приема, введения более гибких критериев отбора, увеличения количества соглашений со странами переселения;
- обеспечения экстренного переселения через центры экстренного переселения.

## 3. Решения на основе миграционных систем

Беженцам могут предоставляться долговременные решения и в рамках существующих миграционных систем. Такие решения могут состоять из вариантов легализации статуса (регуляризации) или возможностей дальнейшей законной миграции в другую страну. Они могут основываться на национальном законодательстве, двусторонних соглашениях или региональных структурах и возникать в любой момент жизни человека как беженца. Миграционные системы могут включать соглашения о свободном передвижении, целевые программы для конкретных групп, например, для лиц, имеющих этнические связи с населением принимающей страны, трудовые программы, амнистии и воссоединение семьи. Они могут существовать в дополнение к решениям, предоставленным в рамках защиты беженцев, но особенно важны они в обстоятельствах, где решения для беженцев в принимающей стране отсутствуют или неэффективны и где правовой статус по миграционному законодательству может существенно снизить риски защиты и предоставить доступ к рынку труда, медицинскому обслуживанию и образованию.

Чтобы функционировать как эффективное альтернативное решение, миграционные возможности для лиц с потребностями в защите, как правило, должны предусматривать стабильный и безопасный период проживания в принимающей стране, давать достаточные гарантии защиты от принудительной высылки, депортации и выдворения и обеспечивать осуществление постоянно расширяющегося круга

прав. То, что беженец приобретает правовой статус по национальному законодательству об иностранцах или о миграции, может – но не автоматически – привести к прекращению действия статуса беженца по международному праву.

## Регуляризация беженцев из Сьерра-Леоне и Либерии в Нигерии. Протоколы Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) в отношении свободного передвижения лиц, права на проживание и обустройство

### А Подоплека и обоснование

Договор 1975 г. об ЭКОВАС<sup>40</sup> и Протокол 1979 г. в отношении свободного передвижения лиц, проживания и обустройства, а также четыре дополнительных протокола к нему<sup>41</sup> предоставили гражданам государств-членов ЭКОВАС право въезжать, проживать и обустроиваться на территории любого государства-члена ЭКОВАС, при условии, что они обладают действительным проездным документом и международным медицинским свидетельством. Беженцы, происходящие из государств-членов ЭКОВАС, пользуются равным отношением<sup>42</sup>.

Когда был восстановлен мир в Сьерра-Леоне и Либерии, правительства Либерии и Сьерра-Леоне, правительство Нигерии, ЭКОВАС и УВКБ ООН в 2007 г. подписали многостороннее соглашение о местной интеграции оставшихся в Нигерии либерийских и сьерра-леонских беженцев, поскольку ожидалось прекращение действия их статуса беженцев.

В соглашении подтверждается, что Протоколы ЭКОВАС могут применяться к беженцам из Сьерра-Леоне и Либерии, находящимся в Нигерии, и всем сторонам предлагается изучить такой правовой статус как «решение» для беженцев после прекращения действия их статуса беженцев. По Протоколам ЭКОВАС гражданам государств-членов ЭКОВАС предоставляется право на въезд, пребывание, проживание и обустройство в других государствах-членах этой организации.

### В Участники

- ЭКОВАС;
- Правительство Либерии;
- Правительство Нигерии;
- Правительство Сьерра-Леоне;
- УВКБ ООН.

### С Действия

- Беженцы из Сьерра-Леоне и Либерии имеют возможность сделать выбор в пользу статуса законного мигранта на основании протокола ЭКОВАС о свободном передвижении.
- Правительства Сьерра-Леоне и Либерии предоставляют гражданам, избравшим это решение, действительные документы, удостоверяющие личность, и проездные документы.
- Правительство Нигерии предоставляет таким беженцам разрешения на проживание сроком на три года с возможностью продления. Такое разрешение позволяет работать, проживать и свободно передвигаться в пределах Нигерии.
- После получения разрешения на проживание в ЭКОВАС данные лица считаются вновь воспользовавшимися защитой страной своего гражданства и утрачивают статус беженца<sup>43</sup>.
- УВКБ ООН покрывает расходы, понесенные в связи с выдачей паспортов и разрешений на проживание.

<sup>40</sup> См. статью 59 Договора 1975 г. об образовании Экономического сообщества западноафриканских государств, <http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en>.

<sup>41</sup> Дополнительный протокол 1985 г. № A/SP.1/7/85 о Кодексе поведения при выполнении Протокола о свободном передвижении лиц, праве на проживание и обустройство; Дополнительный протокол 1986 г. № A/SP.1/7/86 о Второй фазе (право на проживание) Протокола о свободном передвижении лиц, праве на проживание и обустройство; Дополнительный протокол 1989 г. № A/SP.1/6/89 о внесении изменений и дополнений в положения статьи 7 Протокола о свободном передвижении лиц, праве на проживание и обустройство; Дополнительный протокол 1990 г. № A/SP.2/5/90 о реализации Третьей фазы (право на обустройство) Протокола о свободном передвижении лиц, праве на проживание и обустройство.

<sup>42</sup> См. Final Communiqué, ECOWAS Commission, Authority of Heads of State and Government, 34th Ordinary Session, Abuja, 23 June 2008, at page 5.

<sup>43</sup> Правовое основание для этого решения – пп. 1 п. С ст. 1 Конвенции 1951 года.

- Комиссия ЭКОВАС обратилась к УВКБ ООН с просьбой о создании регионального подразделения по управлению местной интеграцией (РПУМИ) для содействия приобретению статуса проживания в ЭКОВАС, информирования о Протоколах ЭКОВАС, ознакомления беженцев с системой ЭКОВАС и осуществления мониторинга этой системы.
- Беженцы, которые приняли решение не в пользу местной интеграции, продолжают пользоваться статусом беженца до истечения срока его действия и могут подавать заявление с тем, чтобы остаться в стране убежища на других основаниях, связанных с защитой.

## D Обзор

Многостороннее соглашение дает сьерра-леонским и либерийским беженцам в Нигерии, многие из которых находятся в пребывающей стране много лет, возможность жить и работать там, сохраняя свое первоначальное гражданство.

Оно также освобождает постконфликтные страны происхождения от необходимости интеграции слишком большого числа возвратившихся граждан. Многие из этих граждан, работая в других государствах-членах ЭКОВАС, будут переводить заработок на родину, помогая таким образом в работе по восстановлению.

Правительство Сьерра-Леоне уже выдало национальные паспорта 900 своим гражданам, избравшим путь местной интеграции в Либерии на основе многостороннего соглашения. Группа сотрудников иммиграционных органов из Фритауна (Сьерра-Леоне) совершила поездку в Абуджу (Нигерия) с целью подготовки выдачи паспортов всем бывшим сьерра-леонским беженцам, избравшим путь местной интеграции в Нигерии.

По последним статистическим данным, среди сьерра-леонских граждан в количестве 5221 чел., зарегистрированных как беженцы в Нигерии и Либерии, 2525 чел. уже согласились на местную интеграцию в принимающей стране и, следовательно, получают права, предусмотренные в протоколах ЭКОВАС о свободном передвижении. Главный недостаток протоколов о свободном передвижении состоит в том, что их положения не полностью введены в действие и не предусматривают права на постоянное пребывание.

## E Дополнительная информация

Многостороннее соглашение о местной интеграции либерийских и сьерра-леонских беженцев в Нигерии, июнь 2007 г. - Приложение 4

## Разрешения на краткосрочное проживание ачехских беженцев и мигрантов в Малайзии, 2005 г.

### A Подоплека и обоснование

Правительство Малайзии не подписало Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и не создало национальную процедуру убежища для признания беженцев и предоставления им защиты. Как результат, Представительство УВКБ ООН в Малайзии выдавало временные документы о защите беженцам из провинции Ачех; вместе с тем, власти не признавали эти документы и не компенсировали им содержание под стражей за незаконный въезд. До цунами Правительство Малайзии считало этих лиц незаконными мигрантами и продолжало арестовывать их и содержать под стражей. Добиться освобождения было трудно, кроме как по причинам переселения.

Вследствие цунами, которое также положило конец конфликту в Ачехе в 2005 г., Правительство Малайзии, действуя по просьбе своих индонезийских коллег и местных лидеров Ачеха, согласилось на регуляризацию положения приблизительно 30 тыс. выходцев из Ачеха, проживавших в стране, посредством выдачи разрешений на проживание и работу по форме IMM-13. После этого Представительство УВКБ ООН решило постепенно прекратить выдачу и продление временных документов о защите ачехским беженцам в Малайзии.

### B Участники

- Правительство Индонезии;
- Правительство Малайзии.

## *C Действия*

Временные разрешения на работу были выданы 30 тыс. ачехских беженцев, чем был «легализован» их статус в Малайзии. Разрешение предоставляет им:

- право на въезд и пребывание на территории страны в течение двух лет;
- право на работу и доступ к услугам здравоохранения, как и всем законным мигрантам на территории страны;
- доступ к начальному образованию на добровольной основе.

Удостоверения IMM-13 выдавались сначала на два года, а затем продлевались еще на год. Решение о выдаче удостоверения основывалось на гуманитарных соображениях.

## *D Обзор*

Удостоверение по форме IMM-13 легализовало пребывание определенных групп беженцев, которые не хотели или не могли репатриироваться. Малайзия, которая испытывала дефицит на рынке труда, также получила выгоду от постоянного присутствия этих беженцев, которые влились в состав рабочей силы. Этот процесс был в значительной степени успешным, но его следует рассматривать как регуляризацию соглашения о трудовой миграции, а не как регуляризацию беженцев. Из-за плохого качества удостоверений IMM-13 их иногда отклоняли как подделку, а владельцев их задерживали до выяснения статуса.

## *E Дополнительная информация*

Меморандум о взаимопонимании между Правительством Республики Индонезия и Движением «Свободный Ачех», август 2005 г. - Приложение 5

## *Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН*

Чтобы расширить пространство защиты, имеющееся в стране, УВКБ ООН может, в дополнение к усилиям по полному выполнению Конвенции 1951 года, помогать партнерам путем:

- направления предложений в соответствии с конкретными потребностями страны убежища и характеристиками группы беженцев, в частности отстаивания необходимости выдачи разрешений на работу в случаях дефицита рабочей силы в стране убежища, отстаивания возможностей миграции по культурным или семейным причинам, лоббирования групповых амнистий;
- расширения сотрудничества с региональными и национальными агентствами, занимающимися вопросами труда, в том числе организаций работодателей и профессиональных объединений, с целью изучения возможностей трудовой миграции беженцев;
- продолжения повышения уровня осведомленности о конкретных потребностях в защите и правах беженцев.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Рабочая группа Кластера по защите Межведомственного постоянного комитета. «Надлежащая практика защиты», информационный листок
- Приложение 2: Пример трехстороннего соглашения о добровольной репатриации между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН
- Приложение 3: Мексиканская декларация и План действий по усилению международной защиты беженцев в Латинской Америке (16 ноября 2004 г.)
- Приложение 4: Многостороннее соглашение о местной интеграции либерийских и сьерра-леонских беженцев в Нигерии между Правительством Республики Либерия, Правительством Республики Сьерра-Леоне, Правительством Республики Нигерия, Экономическим сообществом западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), июнь 2007 г.
- Приложение 5: Меморандум о взаимопонимании между Правительством Республики Индонезия и Движением «Свободный Ачех», август 2005 г.

### Избранная литература

#### Долговременные решения

- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 56 (XL–1089) по вопросу о долговременных решениях и защите беженцев, 1989 г.
- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 101 (LV) по вопросам правовой безопасности в контексте добровольной репатриации беженцев, 1975-2004 гг.
- UNHCR, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, 1 May 2003.

#### Самообеспеченность

- UNHCR, *Handbook on Self-Reliance*, 2005.

#### Добровольная репатриация

- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 40 (XXXVI) по вопросу о добровольной репатриации, 1985 г.
- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 18 (XXXI) по вопросу о добровольной репатриации, 1980 г.
- UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, May 2004.
- UNHCR, *Voluntary Repatriation: International Protection (handbook)*, 1 January 1996.
- UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Voluntary Repatriation, 25 April 2002, EC/GC/02/5.

#### Местная интеграция

- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 104 (LVI) по вопросу о местной интеграции, 2005 г.
- UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007.
- European Council on Refugees and Exiles, *Good Practice Guide to the Integration of Refugees in Central and Eastern Europe*, August 2001.

#### Переселение

- Convention-Plus Core Group on the Strategic Use of Resettlement: Multilateral Framework of Understandings on Resettlement, 21 June 2004.
- Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 67 (XLII) о переселении как инструменте защиты, 1991 г.
- UNHCR, *Resettlement Handbook and country chapters*, November 2004.
- UNHCR, *Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration*, September 2002.
- The Strategic Use of Resettlement, discussion paper prepared by the Working Group on Resettlement, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, 3 June 2003.

# 8. Действия в отношении вторичных перемещений

## Содержание

### 1. Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений

*Практические примеры*

- Опрос о вторичных перемещениях, Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения
- Опрос о вторичных перемещениях, Представительство УВКБ ООН в Мавритании
- Опрос о вторичных перемещениях из Румынии

### 2. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках нерегулируемых дальнейших перемещений

*Практические примеры*

- Проект УВКБ ООН по укреплению возможностей защиты (ПУВЗ)
- Проект по стабилизации численности населения, Представительство ООН в Индонезии

### 3. Выработка региональных и (или) двусторонних подходов к защите

*Практические примеры*

- Общая европейская система убежища и система «Дублин II»
- Операция в Сангатте (см. Главу 5)

### 4. Поддержка и мониторинг реадмиссии участников вторичных перемещений в страну их первого убежища

*Практические примеры*

- Приграничное сотрудничество между гуманитарными организациями стран Центральной Европы
- Возвращение эритрейских беженцев из Египта в Эфиопию, мониторинг реадмиссии и информационные кампании
- Создание независимого наблюдательного механизма для мониторинга реадмиссии в Украину и Молдову
- Мониторинг выполнения Соглашения о третьих безопасных третьих странах между США и Канадой (см. Главу 3)

**Т**раектории миграции – будь то добровольное или вынужденное перемещение, регулируемое или нерегулируемое – могут охватывать несколько стран, через которые люди просто проезжают или в которых они остаются и (или) поселяются на короткие или длительные сроки. Миграционные маршруты людей определяются целым рядом разных факторов, в том числе временем и причинами уезда, личными и материальными ресурсами, историческими связями с конкретными странами, транснациональными социальными сетями, структурными и контекстными особенностями принимающей страны, слухами и случайностью. В ходе поездки эти факторы могут изменяться. В возможной степени человек будет учитывать все факторы, известные ему, и принимать решение на основании своей оценки предполагаемых рисков, затрат и выгод в отношении наилучшего варианта миграции в данных обстоятельствах.

Беженцы и лица, ищущие убежища, здесь не исключение. Многие селятся в первой же стране, в которую они приехали. Другие вынуждены или решают ехать через несколько стран, прежде чем найдут защиту. Но даже те беженцы и лица, ищущие убежища, которые получили защиту, могут двигаться дальше. Такие «вторичные перемещения» лиц, ищущих убежища, и беженцев, если они происходят без необходимых разрешительных документов, могут представлять проблему и для государств, и для УВКБ ООН.

Вторичные перемещения обычно отражают недостаточность имеющейся защиты для лиц, ищущих убежища, и беженцев, в том числе отсутствие перспектив своевременного устойчивого решения. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища поэтому часто является наилучшим способом устранения причин вторичного перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища. Вторичные перемещения могут также создавать дополнительные проблемы с защитой. Если человек получает отказ и в продолжении пребывания в стране назначения, и в повторном въезде в первую страну убежища, то может возникнуть так называемая «орбитальная» ситуация. Нерегулируемое дальнейшее перемещение часто бывает опасным.

Как и другие нерегулируемые перемещения, вторичные перемещения могут создавать угрозу в плане деятельности транснациональных преступных и террористических сетей. Государства выражают обеспокоенность тем, что вторичные перемещения беженцев питают индустрию незаконного ввоза людей и торговли людьми, а также сильно затрудняют управление системами убежища.

Эти перемещения побудили государства внедрить такие механизмы, как усиленный пограничный контроль, продление содержания под стражей, депортация и принудительная высылка. В некоторых странах ходатайства о предоставлении убежища, поданные участниками вторичных перемещений, отклоняются независимо от их потребностей в защите и от того, могут ли они вернуться и найти защиту в стране первого убежища. Эти решения основываются на предположении о том, что защита уже найдена в другом месте.

Вторичные перемещения также вызывают трения между страной (странами) первого убежища и страной (странами) назначения вторичного перемещения. Различающиеся интересы «стран транзита» и «стран назначения» затрудняют выработку справедливого соглашения о международном разделении ответственности. На региональном уровне, однако, некоторые страны начали работу над гармонизацией стандартов и механизмов разделения ответственности с целью сокращения вторичных перемещений. Эти системы все равно имеют недостатки, но они являются шагом в правильном направлении. УВКБ ООН тоже работает над более гармонизированными стандартами защиты в своих операциях.

# 1. Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений

Важность сбора и анализа данных о смешанной миграции рассматривалась в Главе 2. Ряд проведенных недавно опросов продемонстрировал ценность сбора конкретной информации о дальнейших и вторичных перемещениях с целью выработки понимания масштабов и корневых причин таких перемещений. Эта информация является прочной основой для формирования соответствующих политических мер реагирования.

## Опрос о вторичных перемещениях, Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения, 2004 г.

### A Подоплека и обоснование

В рамках инициативы УВКБ ООН «Конвенция Плюс»<sup>44</sup> Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения (ШФМ) провел опрос о миграционных маршрутах сомалийцев, ищущих убежища, и беженцев и о мотивах их дальнейшего перемещения.

Были проведены интервью с выборкой сомалийских беженцев и лиц, ищущих убежища, в Джибути, Египте, Эфиопии, Кении, Нидерландах, Швейцарии, ЮАР и Йемене. В каждой стране была выполнена обширная работа на местах, в частности, всего было опрошено 814 беженцев и приблизительно 100 экспертов и общественных деятелей.

### B Участники

- Правительство ЮАР;
- Правительство Швейцарии;
- лица, ищущие убежища, и беженцы из Сомали;
- Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения;
- УВКБ ООН.

### C Действия

- В период с сентября 2004 г. по июль 2005 г. было проведено восемь исследований по странам.
- Каждое из них заняло в среднем четыре месяца и касалось трех основных вопросов: режимов защиты беженцев, включая законодательство, политику и практику; мотивов и стратегий перемещения сомалийских беженцев и лиц, ищущих убежища; имеющихся статистических данных для описания миграционных перемещений.
- В каждой стране проводились интервью с общественными деятелями, «привилегированными наблюдателями» и другими экспертами, в том числе с представителями правительства, УВКБ ООН, НПО, юристами и исследователями.
- Анкеты были адаптированы под каждый контекст и каждого респондента.

Цель заключалась в уяснении существующей практики условий приема беженцев и процедур убежища, а также в лучшем понимании общего отношения принимающих стран к сомалийским беженцам.

### D Обзор

Данный опрос является наиболее полным региональным исследованием вторичных перемещений и дает комплексную картину мотивов дальнейших перемещений. В результате опроса было установлено, что большинством беженцев и лиц, ищущих убежища, движет поиск правовой и социально-экономической безопасности.

### E Дополнительная информация

<sup>44</sup> «Конвенция Плюс» - международный проект, инициированный и координируемый УВКБ ООН, который был направлен на улучшение защиты беженцев, включая поиск для них долговременных решений, путем многостороннего сотрудничества.

Joelle Moret, Simone Baglioni, Denise Efonayi-Mäde, *The Path of Somali Refugees into Exile*, 2006–  
Приложение 1

Также доступно по адресу: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4455cc6f2&query=the%20path%20of%20somali%20refugees%20into%20exile>.

## Опрос о вторичных перемещениях, Представительство УВКБ ООН в Мавритании, 2006-2007 гг.

### A Подоплека и обоснование

В 2006-2007 гг. Представительство УВКБ ООН в Мавритании провело опрос с целью лучшего понимания масштабов и причин вторичных перемещений в Западной Африке. С помощью специально разработанной анкеты были проведены интервью с выборкой иностранных граждан из стран, представляющих смешанные миграционные перемещения в Мавританию. Интервью проводились в период с ноября 2006 г. по январь 2007 г.

### B Участники

- Мигранты и беженцы из 19 африканских стран;
- Представительство УВКБ ООН в Мавритании.

### C Действия

Интервью с выборкой проводились в следующих местах:

- финансируемый УВКБ ООН центр защиты уязвимых женщин-беженок в Нуакшоте;
- помещения двух НПО-партнеров в Нуакшоте и Нуадибу в ходе процедур определения статуса беженца, проводимых УВКБ ООН;
- места жительства/дома беженцев, признанных УВКБ ООН по его мандату;
- улицы 5-го и 6-го микрорайонов Нуакшота, главный пункт транзита и (или) пребывания многих нерегулируемых мигрантов, прибывших в город после строительства дороги Дакар-Нуакшот-Нуадибу, которая способствует транзиту из Западной Африки в страны Магриба через Мавританию;
- рабочие места нерегулируемых мигрантов.

Цель анкеты была двоякой: уточнить причины вторичных перемещений и то, как они функционируют в контексте смешанных миграционных потоков в Западной Африке.

Результаты показывают, что выбор государства назначения является в большинстве случаев ситуативным. На него влияют такие факторы, как сложность дальнейшего перемещения и условия приема в конкретной стране. Кроме того, индивидуум может со временем отражать множество различных характеристик и категорий мигрантов в зависимости от меняющихся обстоятельств, возможностей и трудностей.

### D Обзор

Опрос позволил собрать важную информацию о мотивах вторичных перемещений. При этом не задавался конкретный вопрос о том, перемещались ли лица, ищущие убежища, и беженцы по причинам, связанным с защитой, а было установлено, что главной причиной выезда из первых стран убежища являлись, главным образом, война, гражданский конфликт или насилие.

### E Дополнительная информация

UNHCR Mauritania, Rapport provisoire sur les mouvements secondaires des flux migratoires mixtes arrivant en Mauritanie, март 2007 г. – Приложение 2

**A. Мунтяну, «Вторичное перемещение в Румынии: связь между убежищем и миграцией», *Новые вопросы в исследованиях о беженцах*. Научная статья № 148 (декабрь 2007 г.).** В этом исследовании использована аналогичная, построенная на интервью методология определения мотивов вторичных перемещений. На основе Десятикомпонентного плана действий и с учетом потребности в

исследованиях о вторичных перемещениях в контексте расширения ЕС независимый исследователь провел данную работу с целью исследования масштабов вторичных перемещений лиц, ищущих убежища, и беженцев в Румынию и из Румынии, а также факторов, которые могут влиять на эти перемещения.

См. Приложение 3.

Исследование размещено по адресу [hcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4766521e2&query=study%20secondary%20movements%20romania](http://hcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4766521e2&query=study%20secondary%20movements%20romania).

## 2. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках нерегулируемых дальнейших перемещений

Правительства, особенно те, которые сталкиваются с проблемой вторичных перемещений, поддерживают государства, не имеющие достаточных возможностей защиты, непосредственно и путем финансирования проектов, выполняемых УВКБ ООН и другими гуманитарными организациями.

Мандат УВКБ ООН предполагает оказание государствам и международному сообществу в целом помощи в обеспечении защиты и доступа к долговременным решениям везде, где это необходимо. Эту задачу УВКБ ООН решает в сотрудничестве со многими партнерами. В контексте инициативы «Конвенция Плюс» Управление разработало новый инструмент для повышения эффективности этого сотрудничества – проект по укреплению возможностей защиты (см. ниже). Практические примеры обеспечения долговременных решений приведены в Главе 7.

### Проект УВКБ ООН по укреплению возможностей защиты (ПУВЗ)

#### A *Подоплека и обоснование*

ПУВЗ – это методология, которую УВКБ ООН разработало в 2005 году для оказания правительствам помощи в выявлении и решении проблем защиты посредством процесса оценки защиты, диалога и совместного планирования.

#### B *Участники*

- Датский совет беженцев (ДСБ);
- доноры;
- Европейская Комиссия;
- правительственные и неправительственные субъекты в каждой из 12 стран, где был инициирован ПУВЗ: Армения, Азербайджан, Бенин, Буркина-Фасо, Эквадор, Египет, Грузия, Кения, Танзания, Таиланд, Йемен и Замбия;
- МОТ;
- УВКБ ООН.

#### C *Действия*

В каждой из стран, где применяется ПУВЗ, действия включают:

- комплексный анализ недостатков в защите и последствий неудовлетворения потребностей; для анализа используется специально разработанный инструмент;
- национальные консультации с правительствами, международными и национальными партнерами и заинтересованными лицами для обсуждения выявленных недостатков и формирования рекомендаций о мерах по их устранению;
- совместную разработку многолетнего плана действий с конкретными проектами по улучшению юридических и административных возможностей, повышению уровня безопасности, обеспечению удовлетворения основных потребностей, обеспечению доступа к необходимым услугам, расширению возможностей в отношении источников существования, реализации решений на последующие годы;
- мобилизацию ресурсов.

## D Обзор

ПУВЗ способствовал улучшению защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев в 12 странах. Его основные особенности будут интегрированы в Оценку глобальных потребностей – инициативу УВКБ ООН, которая направлена на выявление общих потребностей беженцев и лиц, относящихся к компетенции Управления, и определение с партнерами мер вмешательства и бюджетов, необходимых для удовлетворения этих потребностей.

ПУВЗ требует достаточной финансовой, технической и оперативной поддержки. Эффективная координация и участие всех субъектов, в том числе государств, международных и национальных партнеров и доноров, – ключ к разработке и выполнению проекта.

## E Дополнительная информация

Подробная информация о ПУВЗ как методологии, а также о содержании и результатах страновых проектов приведена по адресу <http://www.unhcr.org/pages/4a27cdf6.html>.

## Проект по стабилизации численности населения, Представительство ООН в Индонезии, 2007 г.

### A Подоплека и обоснование

В 2006 г. возросло количество лиц, ищущих убежища, и беженцев, признанных УВКБ ООН, которые переезжали из Индонезии в Австралию, где подавали ходатайства о предоставлении убежища. Одна из причин этих дальнейших перемещений состояла в том, что УВКБ ООН не располагает возможностями для рассмотрения всех ходатайств о предоставлении убежища и предоставления лицам, ищущим убежища, надлежащей защиты в Индонезии, так как число прибывших за 2004–2006 гг. увеличилось в шесть раз.

На основе сотрудничества между Представительством УВКБ ООН в Индонезии и Правительством Австралии был запущен проект по расширению возможностей Управления в отношении рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища.

### B Участники

- Правительство Австралии;
- Представительство УВКБ ООН в Индонезии.

### C Действия

- Усовершенствование процедуры регистрации лиц, ищущих убежища, в разных частях Индонезии;
- укрепление процедур определения статуса беженца (ОСБ);
- уменьшение числа нерассмотренных дел по ОСБ;
- сокращение времени рассмотрения дел по переселению;
- улучшение защиты, предоставляемой в Индонезии, в том числе посредством реализации права на работу и на образование.

## D Обзор

Благодаря расширению возможностей регистрации срок ожидания регистрации был сокращен. Процедуры ОСБ были улучшены с точки зрения как качества, так и количества. Для лиц, пребывающих в стране длительное время, была изучена возможность переселения.

Количество новоприбывших в Индонезию, в том числе участников вторичных перемещений из Малайзии, в 2007 году продолжало возрастать из-за определенных «притягивающих» факторов в странах происхождения.

### 3. Выработка региональных и (или) двусторонних подходов к защите

Самый эффективный путь решения проблемы вторичных перемещений – межгосударственное сотрудничество. Один из важных аспектов этого сотрудничества – оказание помощи странам первого убежища для обеспечения достаточных возможностей защиты. Вместе с тем, развитие событий в некоторых регионах, например, в Западной и Центральной Европе, показывает, что расширение сотрудничества, особенно между странами со схожими стандартами защиты, может помочь уменьшить вторичные перемещения. Гармонизированные стандарты защиты, в соответствии с международным правом, четкое и справедливое разделение ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища и за предоставление убежища, реадмиссия и возвращение участников вторичных перемещений в первую страну убежища – все это может стать частью комплексного регионального подхода к защите.

#### Общая европейская система убежища и система «Дублин II», 2003 г.

##### А Подоплека и обоснование

Сейчас в Европейский Союз входят 27 государств. Учитывая поток людей, ищущих международной защиты, и упразднение большинства внутренних границ между государствами-членами ЕС, ЕС стремится разработать и внедрить Общую европейскую систему убежища (ОЕСУ). Это предусматривает гармонизацию законов и политики в области убежища и достижение согласия в отношении распределения ответственности за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

##### В Участники

- Государств-члены ЕС;
- Норвегия, Исландия и Швейцария (для системы «Дублин II»).

##### С Действия

- Приняты минимальные стандарты в отношении временной защиты в ситуациях массового притока, условий приема лиц, ищущих убежища, процедур, касающихся убежища, критериев предоставления статуса беженца и дополнительной защиты, отношения к лицам, которым предоставлена защита.
- Все государства-члены ЕС должны были обеспечить соответствие своего национального законодательства минимальным стандартам ЕС.
- Был создан особый фонд для поддержки надлежащей практики в сфере защиты беженцев в государствах-членах ЕС и для внедрения согласованных стандартов.
- Среди принятых инструментов убежища – Регламент «Дублин II»<sup>45</sup>. Он определяет государство, отвечающее за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища. Данный регламент предусматривает следующие гарантии:
  - Обязанность рассмотреть ходатайство: государство, определенное как ответственное, *рассматривает* ходатайство о предоставлении убежища (п. 1 ст. 3).
  - Оговорка о суверенитете: Регламент позволяет государствам-участникам принимать на себя ответственность за ходатайства, поданные на их территории, независимо от критериев, установленных в п. 2 ст. 3. Эта дискреционная норма может применяться для того, чтобы избежать перевода, который противоречил бы интересам заявителя.
  - Гуманитарная оговорка: Регламент также позволяет государствам-членам ЕС принимать на себя ответственность на гуманитарных основаниях за ходатайство о предоставлении убежища, поданное за пределами их территории, независимо от критериев, установленных в статье 20.
  - Единство семьи: Регламент содержит несколько положений по обеспечению единства семьи (статьи 6-8).

<sup>45</sup> Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 года, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны. См. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e5cf1c24.html>.

- Процедуры: Регламент устанавливает подробные процедуры и сроки определения ответственности и передачи лиц, ищущих убежища, ответственному государству, а также предусматривает санкции за несоблюдение сроков (статьи 16-20).

## D Обзор

Инструменты Общей европейской системы убежища усовершенствовали международное беженское право в некоторых важных аспектах и помогли улучшить стандарты защиты в различных государствах-членах ЕС, а также устранить стимулы для вторичных перемещений. Тем не менее, практика защиты все равно значительно различается. ЕС работает над уменьшением этих различий путем практического сотрудничества между государствами-членами, уточнения и усовершенствования законодательных норм.

Это особенно важно потому, что Регламент «Дублин» основывается на том предположении, что лица, подающие ходатайство о предоставлении убежища, имеют одинаковые перспективы на получение защиты во всех государствах-членах.

## E Дополнительная информация

Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 года, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны – Приложение 4

УВКБ ООН. Регламент «Дублин II», материал для дискуссии, апрель 2006 г. – Приложение 5

Информация об ОЕСУ приведена по адресу  
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4a0d6a6710&query=Dublin%20II%20discussion%20paper>.

Замечания УВКБ ООН по законодательству и политике ЕС размещены по адресу  
<http://www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html>.

**Операция в Сангатте.** См. Главу 5.

## 4. Поддержка и мониторинг реадмиссии участников вторичных перемещений в страну их первого убежища

Возвращение и реадмиссия лиц, ищущих убежища, в первую страну убежища, могут вызвать ряд проблем защиты, особенно если соглашения о реадмиссии, заключенные между странами назначения и странами первого убежища, не содержат достаточных гарантий защиты. Рeadмиссия и возвращение лиц, ищущих убежища, в «безопасные третьи страны» могут быть особенно проблематичными, если системы убежища этих стран еще не полностью функционируют. Приграничный мониторинг и сотрудничество могут помочь выявить такие проблемы, содействовать государствам в их устранении и обеспечить, чтобы лица, ищущие убежища, надлежащим образом направлялись в системы убежища и получали защиту.

### Приграничное сотрудничество и мониторинг между гуманитарными организациями стран Центральной Европы, 2005 г.

#### A Подоплека и обоснование

В 2005 г. НПО при поддержке ЕСБИ и УВКБ ООН разработали механизм для мониторинга практики реадмиссии вдоль границы Украины и соседних с ней государств-членов ЕС.

Были проведены приграничные встречи, разработана и использована форма для мониторинга. НПО были обеспокоены тем, что лицам, ищущим убежища, не предоставлялся доступ на территорию и (или) к процедуре убежища в этих соседних странах. Они надеялись, что выявление лиц, которые пытались

попросить убежища перед тем, как быть возвращенными в Украину, поможет УВКБ ООН, ЕСБИ и НПО в защите прав этих лиц перед властями.

Ввиду запланированного введения в действие соглашения о реадмиссии между ЕС и Украиной, и учитывая существование двусторонних соглашений о реадмиссии, УВКБ ООН, ЕСБИ и НПО в 2008 г. встретились еще раз, чтобы обсудить проблемы защиты, возникающие в контексте возвращения и реадмиссии граждан третьих стран в государства, граничащие с ЕС, и вопрос о том, как эти проблемы лучше всего решить с помощью расширения приграничного сотрудничества.

## **В Участники**

- ЕСБИ;
- НПО-партнеры в Беларуси, Венгрии, Молдове, Польше, Румынии, Словакии и Украине;
- УВКБ ООН.

## **С Действия**

- Расширенное приграничное сотрудничество для улучшения мониторинга реадмиссии и возвращения, обеспечения доступа к защите в отдельных случаях, получения общей информации о процессе возвращения и реадмиссии.
- Принятие протокола о совместном использовании информации. Протокол содержит указания о типе/формате/условиях совместного использования информации о мониторинге границ.
- Соглашение о пересмотре и улучшении использования «формы собеседования при реадмиссии» для сбора и обмена информацией и вмешательства в отдельных случаях.

## **D Обзор**

Проект помог повысить уровень осведомленности НПО-партнеров о ситуации с защитой по обе стороны границы. Он также способствовал обмену информацией посредством формализованных процедур и усовершенствовал стратегии вмешательства в целях защиты в отдельных случаях. Теперь у обеих сторон имеется больше информации для использования в работе с пограничными органами, и события и тенденции в области реадмиссии легче контролировать и фиксировать.

## **E Дополнительная информация**

Протокол о совместном использовании информации – Приложение 6  
Форма собеседования при реадмиссии - Приложение 7

## **Возвращение эритрейских беженцев из Египта в Эфиопию, мониторинг реадмиссии и информационные кампании, 2008 г.**

### **А Подоплека и обоснование**

Некоторые эритрейцы, признанные беженцами в Эфиопии, едут в Судан и (или) Йемен, пользуясь теми же маршрутами, что и мигранты, которые направляются на Ближний Восток и в Европу в поисках лучшей жизни.

За период с октября 2008 г. по март 2009 г. египетские власти по соглашению с эфиопским правительством вернули в Эфиопию 380 беженцев, в основном эритрейских.

### **В Участники**

- Правительство Эфиопии (АРРА);
- МОМ;
- УВКБ ООН.

### **С Действия**

УВКБ ООН осуществляло мониторинг процесса реадмиссии и реинтеграции возвратившихся в Эфиопию благодаря информации, предоставленной Правительством Эфиопии (АРРА). УВКБ ООН

имело полный доступ к возвратившимся, контролировало условия их жизни и предоставляло помощь и защиту в лагере для беженцев в северной части страны тем, кто решил поселиться в этом лагере.

В 2009 г. УВКБ ООН планирует, основываясь на опыте возвратившихся (которые часто платили контрабандистам большие суммы денег, а в результате попадали под стражу в странах транзита, после чего их возвращали обратно в первую страну убежища), усилить информационные кампании об опасностях вторичных перемещений. В сотрудничестве с Правительством Эфиопии (APPA) и МОМ УВКБ ООН планирует привлечь средства на проект, который будет предусматривать следующие задачи:

- усиление информационных и просветительских кампаний (радиопрограммы, общественные беседы) для обуздания вторичных перемещений эритрейских беженцев, живущих в лагерях для беженцев в Эфиопии, путем расширения участия возвратившихся, желающих поделиться своим опытом;
- оказание психосоциальной поддержки возвратившимся, пережившим множественные травмы и жестокое обращение.

УВКБ, МОМ и APPA обеспечат, чтобы беженцы не подвергались риску, выступая свидетелями в эфире или в лагерях.

## D Обзор

Ни один из возвратившихся не сообщил о каких-либо проблемах с эфиопскими властями. УВКБ ООН поддерживает регулярные контакты с эфиопским правительством, которое регулярно предоставляет Управлению информацию о новых возвратившихся лицах. УВКБ ООН также смогло беспрепятственно осуществлять мониторинг процесса реадмиссии.

**Создание независимого наблюдательного механизма для мониторинга реадмиссии в Украину и Молдову.** В апреле 2009 г. МОМ начала двухлетний проект по поддержке и мониторингу процесса реадмиссии в Молдове и Украине. Проект также призван обеспечить, чтобы в процессе реадмиссии соблюдался принцип запрещения принудительной высылки и чтобы лица, ищущие убежища, выявлялись и получали первичные юридические консультации и рекомендации. Проект предусматривает создание независимого наблюдательного механизма (совместной мониторинговой группы МОМ-УВКБ-НПО-ЕС). Проект охватит ряд пограничных объектов вдоль западной границы Украины, аэропорт в Киеве, два центра временного содержания мигрантов в Украине и один – в Молдове.

**Мониторинг выполнения Соглашения о третьих безопасных третьих странах между США и Канадой.** См. Главу 3.

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН рассматривает собственные операции:

- выявляя и устраняя диспропорции в уровнях помощи и услуг по защите, которые Управление предоставляет в разных странах, особенно в отношении схожего количества дел. УВКБ ООН стремится обеспечить:
  - большую согласованность в сроках ожидания регистрации и определения статуса беженца;
  - гармонизацию уровней признания для схожих групп лиц, ищущих убежища;
  - равный доступ к схожим долговременным решениям для беженцев в одинаковых или сравнимых ситуациях в разных странах первого убежища.

УВКБ ООН также может помочь:

- в содействии расширению возможностей защиты в первых странах убежища;
- в привлечении внимания к несоответствиям в практике убежища;
- в оказании поддержки правительствам для внедрения региональных подходов к защите в соответствии с международными стандартами;
- в содействии возвращению в страны первого убежища;
- в мониторинге или инициировании мониторинга реадмиссии и возвращения в страны первого убежища.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Joelle Moret, Simone Baglioni, Denise Efonayi-Mäde, *The Path of Somali Refugees into Exile*, 2006
- Приложение 2: UNHCR Mauritania, *Rapport provisoire sur les mouvements secondaires des flux migratoires mixtes arrivant en Mauritanie*, март 2007 г.
- Приложение 3: Munteanu, A., "Secondary movement in Romania: The asylum-migration nexus", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 148, December 2007.
- Приложение 4: Регламент Совета (ЕС) № 343/2003 от 18 февраля 2003 года, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, поданного в одном из государств-членов гражданином третьей страны
- Приложение 5: УВКБ ООН. Регламент «Дублин II», материал для дискуссии, апрель 2006 г.
- Приложение 6: Протокол о совместном использовании информации, УВКБ ООН, 9 октября 2008 г.
- Приложение 7: Форма собеседования при реадмиссии.

### Избранная литература

- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 58 (XL) о проблеме беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту, 1989 г.
- UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-seekers* (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003.
- UNHCR, *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, February 2003, PPLAS/2003/01.
- UNHCR, *Convention Plus Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum-seekers: Joint Statement by the Co-chairs*, 8 November 2005, FORUM/2005/7.

# 9. Механизмы возвращения небезопасных и альтернативные варианты миграции

## Содержание

### 1. Возвращение

1.1. Соблюдение принципа запрещения принудительной высылки в процессе возвращения и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством

*Практические примеры*

- Оценка рисков перед выдворением (ОРПВ), Канада
- Защита беженцев от депортации, Алжир
- Подготовка национальной полиции к операциям по возвращению в Дании и государствах-членах ЕС

1.2. Содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении

*Практические примеры*

- Мотивационные консультативные занятия, Швеция
- Проект «Информация о странах возвращения» (ИСВ)
- Программы МОМ по поддерживаемому добровольному возвращению
- УВКБ ООН/МОМУП: содействие добровольному возвращению из Ливии
- К интегрированному управлению возвращением: управление цепочкой дел, Германия, Нидерланды, Швеция

1.3. Возвращение людей с особыми потребностями

*Практические примеры*

- Региональные руководящие принципы репатриации детей-жертв торговли людьми, Центральная Америка (см. Главу 6)
- Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, Коста-Рика (см. Главу 6)

1.4. Сотрудничество между принимающей страной и страной происхождения

*Практические примеры*

- Кластерная инициатива МОМ для стран Западной Европы и Южного Кавказа

- Соглашение между Швейцарией и Шри-Ланкой о возвращении получивших отказ лиц, ищущих убежища

#### 1.5. Мониторинг после возвращения

##### *Практический пример*

- Мониторинг принудительного возвращения в аэропорту Косово

## **2. Варианты миграции (в т.ч. регуляризация) как альтернативы возвращению**

##### *Практические примеры*

- Временная программа регуляризации, Таиланд
- Комиссии по тяжелому положению, Германия
- Программы регуляризации в Европе (ссылка на отчеты)
- Протоколы ЭКОВАС о свободном передвижении (см. Главу 7)

**Ф**ункционирующая система управления миграцией предусматривает решения для «небеженцев». Эта группа включает лиц, признанных не нуждающимися в международной защите и не имеющих убедительных гуманитарных причин для пребывания («получивших отказ лиц, ищущих убежища»), а также лиц, никогда не просивших убежища. Среди прочего, для поддержания работы эффективных систем убежища необходима действенная политика и практика возвращения беженцев. Демонстрация того, что несанкционированный въезд – это не черный ход к регулярной миграции, может сдерживать нерегулируемую миграцию и ослаблять стимулы к незаконному ввозу людей и торговле людьми.

В Десятикомпонентном плане предложены два варианта для беженцев: возвращение в страну происхождения или доступ к альтернативным вариантам законной миграции, т.е. к регуляризации либо законной дальнейшей миграции в другую страну. Так как последний из этих вариантов, как правило, будет доступен только лицам с особыми характеристиками либо находящимися в особых обстоятельствах, то в данной главе основной акцент сделан на возвращение. Вместе с тем, приведен ряд практических примеров альтернативных вариантов миграции.

Устойчивость возвращения наилучшим образом гарантируется, если люди, не имеющие права на пребывание в стране, возвращаются добровольно. Добровольность гарантирует, что возвращение осуществляется с обеспечением безопасности и достоинства; кроме того, добровольное возвращение экономически эффективно для возвращающего государства. Некоторые страны выработали надлежащую практику стимулирования и поддержки добровольного и устойчивого возвращения; другие выдвинули инициативы по обеспечению того, чтобы в процессе возвращения удовлетворялись особые потребности уязвимых групп, таких как разлученные с семьей несовершеннолетние.

Особенно важную роль в отношении добровольного возвращения беженцев играет Международная организация по миграции (МОМ). МОМ содействовала многим правительствам в организации конкретных программ возвращения и помогла большому числу беженцев вернуться домой.

Хотя необходимо учитывать разные факторы при репатриации беженцев (см. Главу 7) и возвращении беженцев и лиц, ищущих убежища, в первую страну убежища (см. Главу 8), некоторые общие аспекты управления возвращением касаются всех перемещений, связанных с обратным перемещением. Поэтому предложения, представленные в данной главе, могут быть уместными и для этих вопросов.

# 1. Возвращение

## 1.1. Соблюдение принципа запрещения принудительной высылки в процессе возвращения и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством

Людей нельзя принуждать возвращаться в среду, где их права человека подвергаются риску. Именно процедура убежища в основном обеспечивает соблюдение принципа запрещения принудительной высылки в процессе возвращения. Вместе с тем, некоторые лица в процедуре возвращения, возможно, не проходили через процедуру убежища. Даже если они и проходили ее, возможно, за это время сразу же возникли новые риски. Важно, чтобы эти новые риски оценивались – посредством направления для прохождения либо процедуры убежища, либо отдельной процедуры, как показано ниже в первом примере. Опасения того, что некоторые возвращающиеся могут злоупотребить таким процессом, можно устранить путем внедрения надлежащих механизмов в процедуре убежища (см. Главу 6).

Права и человеческое достоинство возвращающихся в процессе возвращения могут подвергаться риску, особенно в случае принудительного возвращения. Конкретные руководящие указания и программы обучения для сотрудников правоохранительных органов могут дать последним необходимую базу и соответствующие средства для действий в проблематичных ситуациях с соблюдением прав и уважением достоинства возвращающихся.

## Оценка рисков перед выдворением (ОРПВ), Канада, 2001 г.

### A Подоплека и обоснование

В Канаде лица, в отношении которых выдано предписание об удалении, могут подать заявление об оценке рисков перед удалением. Предписание об удалении может быть выдано после вынесения отрицательного решения в отношении статуса беженца, а также после выявления мигранта без документов либо лишения права на постоянное проживание.

### B Участник

Управление по вопросам гражданства и иммиграции Канады (УГИ)

### C Действия

- Все лица, в отношении которых выдано предписание об удалении (в том числе получившие отказ лица, ищущие убежища), опасющиеся преследований после возвращения, могут подать в УГИ заявление о проведении ОРПВ.
- В ходе ОРПВ оцениваются следующие риски: риск подвергнуться преследованиям в понимании Конвенции 1951 года, риск подвергнуться пыткам, риск для жизни или риск подвергнуться бесчеловечному и ненормальному обращению или наказанию. Получившие отказ лица, ищущие убежища, ходатайствующие о проведении ОРПВ, могут представлять в обоснование своего ходатайства только новые доказательства, возникшие после проведения слушаний в отношении них.
- Лица, впервые подающие заявление о проведении ОРПВ, не удаляются до проведения оценки рисков. Лица, подающие такое заявление повторно, могут быть удалены до определения, но имеют право получить визу для возвращения в Канаду, если по их заявлению будет вынесено положительное определение.
- Если УГИ считает, что заявитель подвергается риску, то заявитель получает право на статус «защищенного лица» и, в большинстве обстоятельств, может в конечном итоге ходатайствовать о постоянном проживании. Если лицо подлежит удалению согласно п. F ст. 1 Конвенции о статусе беженцев либо по причинам, связанным с безопасностью или серьезным преступлением, то положительное решение приводит к приостановке удаления.
- Если сотрудник иммиграционной службы не установил, что данное лицо подвергается риску, то это лицо подлежит удалению. В таких случаях удаляемый может подать заявление в Федеральный суд на предмет судебного пересмотра решения.

### D Обзор

ОРПВ, которая проводится другим правительственным ведомством, а не тем, которое отвечает за процесс возвращения, является важной процессуальной гарантией в процедуре возвращения, которая

обеспечивает, чтобы процесс возвращения не приводил к серьезным нарушениям прав человека. Процент признания, однако, очень низкий (ниже 5%). Более того, ОРПВ используется как аргумент против необходимости введения надлежащих процедур обжалования.

## E *Дополнительная информация*

Подробнее об ОРПВ см. на сайте [www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca).

*Примечание:* аналогичная оценка рисков проводится в индивидуальном порядке, менее формальным образом, во многих европейских странах.

## Защита беженцев от депортации и принудительной высылки, Алжир, 2008 г.

### A *Подоплека и обоснование*

Правительство Алжира еще не ввело полностью функционирующую систему убежища; УВКБ ООН проводит определение статуса беженца по своему мандату. Вместе с тем, удостоверения беженцев, выданные УВКБ ООН, часто игнорируются полицией, а их обладатели считаются незаконными мигрантами, подвергаются аресту и депортации. УВКБ ООН разработала проект про защите задержанных беженцев от депортации и принудительной высылки.

### B *Участники*

- Частные адвокаты;
- УВКБ ООН.

### C *Действия*

В проекте предусмотрено три направления:

- Организация «горячей линии» (работающей круглосуточно, без выходных), по которой можно обращаться к специалистам по защите в случае ареста, неминуемой депортации и других неотложных проблем защиты. Номер «горячей линии» сообщается всем соответствующим лицам после прохождения ими регистрационного собеседования в УВКБ ООН. Кроме того, среди лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, широко распространяются буклеты с информацией об этой «горячей линии».
- Набор и подготовка адвокатов, которые обращаются к судьям от имени УВКБ на предмет остановки депортации. До настоящего времени Управление подписало соглашения с тремя адвокатами в столице и восточной части Алжира.
- Контакты с судьями (вмешательство адвоката) и сотрудниками полиции (прямое вмешательство УВКБ ООН) с целью уведомления их о статусе лиц, находящихся под мандатом УВКБ ООН, и разъяснения основных принципов международной защиты.

### D *Обзор*

Все большее число лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, которые задержаны полицией или ожидают решения суда, освобождаются из-под стражи благодаря вмешательству УВКБ ООН и его адвокатов. Сотрудники полиции и судьи все чаще обращаются непосредственно в УВКБ ООН для подтверждения личности и статуса лиц, относящихся к компетенции Управления.

Эта деятельность помогла УВКБ ООН узнать о большинстве, если не обо всех, случаях ареста и содержания под стражей. Соответственно, Управление смогло своевременно отреагировать и отследить этот вопрос с властями.

Проект включает элементы наращивания потенциала и развития беженского права. Управление охватило большое число сотрудников полиции и судей, повысило уровень их осведомленности о беженском праве и праве в области убежища, а также о международных обязательствах Алжира в этом отношении.

Проект также усилил защиту лиц, относящихся к компетенции УВКБ ООН, в Алжире, и число случаев задержания и депортации по причине незаконной миграции уменьшается.

Ключевые проблемы – дефицит кадровых ресурсов в Представительстве УВКБ ООН в Алжире и отсутствие финансирования на развитие сети адвокатов по всему Алжиру. Аресты регулярно происходят в разных частях страны; некоторые ситуации требуют миссий на местах, однако ситуация с безопасностью в некоторых районах препятствует свободному передвижению персонала.

## Подготовка национальной полиции к операциям по возвращению в Дании и государствах-членах ЕС, 2008-2009 гг.

### A Подоплека и обоснование

Датский совет беженцев, вместе с правительством и НПО-партнерами, разработал учебный проект, направленный на улучшение понимания европейскими властями наилучшей практики операций возвращения, соблюдение международных руководящих принципов и стандартов, связь и доверие между властями и возвращающимися лицами, координацию действий между властями принимающих стран и субъектами в странах возвращения. Проект нацелен также на разработку процедур и стандартов, которые были бы и эффективными, и учитывали национальные и международные права.

### B Участники

- Национальная полиция Дании;
- Датский совет беженцев (ДСБ);
- Нидерландский совет по делам беженцев;
- ЕСБИ;
- ФРОНТЕКС;
- УВКБ ООН.

### C Действия

Разработка учебной программы и подготовка сотрудников органов власти Дании:

- сотрудники будут проходить подготовку по программе, которая включает международные и национальные права возвращающихся лиц, наилучшую практику и стандарты практического проведения операций по возвращению, условия для возвращающихся и их особые потребности;
- программа будет разработана в сотрудничестве с ДСБ, Национальной полицией Дании, европейскими партнерами, заинтересованными субъектами в странах возвращения и возвращающимися лицами;
- для двух экспертов будет проведено «обучение инструкторов» по вопросам возвращения;
- затем, через шесть месяцев, последует оценочное занятие.

Разработка учебных материалов и распространение их в государствах-членах ЕС:

- на основании учебной программы и практического опыта подготовки будет разработан международный комплект учебных материалов;
- учебные материалы и отчет о наилучшей практике подготовки и проведения операций по возвращению будут разосланы органам всех государств-членов, задействованных в операциях по возвращению, и избранным организациям гражданского общества;
- на двухлетнем общем собрании ЕСБИ будет проведен семинар с презентациями концепции и результатов проекта, с которыми выступят представители НПО всех государств-членов ЕС.

### D Обзор

Проект удовлетворяет потребность в развитии потенциала органов власти, готовящих и проводящих операции по возвращению. В целом он направлен на совершенствование практики возвращения и на создание лучших условий для устойчивого возвращения. Проект еще продолжает выполняться и пока не оценивался.

### E Дополнительная информация

Имеется на веб-сайте ДСБ [www.drc.dk](http://www.drc.dk).

## 1.2. Содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении

Добровольное возвращение можно поощрять и поддерживать многими способами, в том числе:

**Путем создания системы направления** соответствующих лиц в организации и органы, содействующие в добровольном возвращении. Это требует, чтобы правительственные и неправительственные субъекты, работающие в других частях миграционной системы, таких как система убежища, знали о возможной поддержке в добровольном возвращении и имели информацию о ней. Это требует также наличия специальных органов и ведомств, в которые можно было бы направлять потенциальных кандидатов на возвращение.

**В Беларуси** разработана система направления между НПО, занимающимися вопросами убежища, и МОМ для рассмотрения дел лиц, желающих вернуться в рамках проекта МОМ по поддерживаемому добровольному возвращению.

**Путем консультирования** с целью обеспечить, чтобы людей надлежащим образом информировали об их возможностях, положении в стране происхождения и имеющейся поддержке, что позволит им сделать обоснованный выбор. Такое консультирование можно проводить на разных этапах: по прибытию, во время прохождения процедур убежища или иных процедур, после выдачи предписания о возвращении.

### Шведская миграционная система - Мотивационные консультативные занятия

#### A Подоплека и обоснование

Шведская миграционная служба отвечает за принятие решений по вопросам миграции, убежища, репатриации и гражданства. По делам об убежище Служба назначает каждому лицу, ищущему убежища, куратора, который направляет его на медицинское обслуживание, консультирование и другие услуги после подачи ходатайства. Цель «мотивационных консультативных занятий», проводимых кураторами, - подготовить лиц, ищущих убежища, ко всем возможным результатам рассмотрения их ходатайств, особенно если в конечном итоге необходимо будет возвращаться. Консультативные занятия также позволяют кураторам выявлять лиц, которые в случае отклонения их ходатайств могут скрыться, и, таким образом, принимать необходимые меры по предотвращению таких действий.

#### B Участники

- Лица, ищущие убежища;
- НПО;
- Шведская миграционная служба.

#### C Действия

Мотивационные консультативные занятия дают лицам, ищущим убежища, информацию о трех возможных вариантах, доступных для них в случае отклонения ходатайства о предоставлении убежища:

- они могут решить самостоятельно вернуться в страну происхождения и взять на себя ответственность за решение всех организационных вопросов. Для определенного числа стран Служба предоставляет им средства на оплату проезда и помощь в реинтеграции;
- они могут быть переданы в полицию и содержаться под стражей. Это может произойти в следующих обстоятельствах:
  - если лицо уже скрылось, совершило уголовное деяние или при других обстоятельствах, в которых Служба решает, что могут потребоваться меры принудительного характера;
  - если получившие отказ лица, ищущие убежища, оцениваются кураторами как могущие скрыться.

#### D Обзор

Мотивационные консультативные занятия увеличили число тех получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые решили вернуться в страну происхождения, частично потому, что они осведомлены о

возможных вариантах, а частично – потому, что поддерживаемое добровольное возвращение воспринимается как более достойный путь, нежели принудительное возвращение.

## Е *Дополнительная информация*

Подробная информация о Шведской миграционной службе и мотивационных консультативных занятиях приведена на общедоступном веб-сайте Службы <http://www.migrationsverket.se/english.html>.

**Информация о стране происхождения:** актуальная информация об условиях в стране происхождения помогает лицу подготовиться к возвращению и спланировать реинтеграцию. Эта информация может помочь определить, будут ли какие-либо группы – и какие именно – после возвращения подвергаться опасности преследований или нарушений прав человека. Кроме того, она может включать сведения о социально-экономических условиях в стране.

## Проект по информации о странах возвращения (ИСВ), 2008 г.

### А *Подоплека и обоснование*

Европейский проект по информации о странах возвращения (ИСВ) охватывает сеть НПО, которая собирает и передает информацию о возможностях реинтеграции для лиц, подлежащих возвращению в страны происхождения.

### В *Участники*

Ниже перечислены НПО, задействованные в сборе информации:

- Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), Испания;
- Caritas International, Бельгия;
- Consiglio Italiano per i Rifugiati, Италия;
- Coordination et Initiatives pour les Réfugiés et Etrangers (CIRE), Бельгия;
- Dansk Flygtningehjaelp (DRC), Дания;
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Бельгия.

### С *Действия*

Проект предоставляет информацию через отчеты по странам, информационные листки и презентации о странах, а также оказывает уникальные справочные услуги лицам, желающим сделать конкретные запросы.

Проект предоставляет информацию по следующим вопросам:

- *Территориальный доступ:* имеет ли данное лицо доступ в страну происхождения?
- *Личная безопасность:* имеет ли данное лицо безопасный доступ в свой регион и будет ли оно защищено от риска для его физической безопасности?
- *Возможности реинтеграции в отношении жилья, занятости, социального обеспечения, здравоохранения, образования:* сможет ли данное лицо найти долговременное жилье в соответствии с местными стандартами, сможет ли оно обеспечить себя и свою семью средствами к существованию и уровнем жизни, соответствующим местным стандартам?

### Д *Обзор*

Проект является новаторским в том, что он предоставляет подробную информацию о стране происхождения с акцентом на возможности реинтеграции и местные риски для безопасности.

Предоставляемая информация собирается из широкого спектра источников – от общих до прикладных исследований (от научных статей до теоретических исследований) – и целого ряда субъектов (национальных и региональных в направляющих и принимающих государствах).

## Е *Дополнительная информация*

Имеется на сайте at <http://www.cri-project.eu/>.

**«Фонд информации по возвращению»** Представительства МОМ в Берне предоставляет субъектам, задействованным в процедурах возвращения из Швейцарии, информацию о социально-экономической ситуации в избранных странах происхождения.

Подробная информация имеется (на немецком языке) на сайте <http://www.ch.iom.int/programme/rif.html>.

**Участие возвращающихся** в планировании процесса возвращения может укрепить уверенность возвращающегося лица в перспективах возвращения и усилить его желание вернуться добровольно. Оно может также помочь определить потребности, требующие особой помощи в возвращении.

**Помощь в реинтеграции**, соответствующая характеристикам мигранта и учитывающая особенности страны, содействует устойчивости возвращения. Помощь в реинтеграции может включать денежные пособия, профессиональную подготовку, ссуды на развитие бизнеса. Следует отметить, что более успешными, нежели разовые выплаты в принимающей стране, являются программы профессиональной подготовки и пособия на развитие бизнеса/микропредприятий в стране возвращения. Хорошие результаты достигнуты там, где помощь оказывается как возвратившемуся лицу, так и общине, в которую оно вернулось. Разовые выплаты не всегда оказываются успешными для реинтеграции.

### **Программы МОМ по поддерживаемому добровольному возвращению**

Поддерживаемое добровольное возвращение (ПДВ) – это упорядоченное, гуманное и экономически эффективное возвращение и реинтеграция мигрантов, которые не могут или не хотят оставаться в принимающих странах и желают добровольно вернуться в свои страны происхождения. ПДВ отвечает на особые гуманитарные потребности этих мигрантов. МОМ проводит программы ПДВ уже в течение трех десятилетий, вместе с национальными коллегами и сетью партнеров в принимающих странах и странах происхождения.

Помощь перед выездом, во время переезда и после прибытия предоставляется получившим отказ лицам, ищущим убежища, мигрантам с неурегулированным статусом, мигрантам, попавшим в тяжелое положение при транзите, студентам, попавшим в тяжелое положение, и другим лицам, находящимся в аналогичных обстоятельствах. Программы возвращения МОМ либо охватывают всех мигрантов с неурегулированным статусом, либо дорабатываются под особые потребности конкретных групп, в том числе уязвимых мигрантов. Помощь обычно состоит из информации, направления, организации переезда домой и ограниченной поддержки в реинтеграции. Помощь в рамках ПДВ может также включать составление характеристик целевых групп, информирование и консультирование потенциальных кандидатов на возвращение, медицинскую помощь, помощь в приеме и долговременной интеграции в странах происхождения с целью содействия устойчивому возвращению. Большинство программ МОМ по ПДВ включают оценочный компонент.

Дополнительную информацию и обзор конкретных проектов по странам можно найти на сайте [www.iom.int](http://www.iom.int).

### **Проект ИРРИКО («Информация о возвращении и реинтеграции в странах происхождения»)**

Среди программ ПДВ следует отметить проект ИРРИКО, который заключается в многостороннем подходе к информации о возвращении, охватывающем миссии МОМ в странах происхождения и их европейских коллег в рамках содействия программам поддерживаемого добровольного возвращения и реинтеграции. Проект направлен на сбор и обобщение информации о странах происхождения, которая помогает социальным работникам и консультантам по вопросам возвращения предоставлять мигрантам достоверные и актуальные сведения о возможностях возвращения и реинтеграции, а также о социально-экономических условиях, в том числе о жилье, здравоохранении, транспорте и социальном обеспечении.

Подробную информацию о данном проекте можно найти на сайте [www.iom.int/irrico](http://www.iom.int/irrico).

### **УВКБ ООН/МОМУП: содействие добровольному возвращению беженцев из Ливии, 2007 г.**

#### **А Подоплека и обоснование**

Многие беженцы, не имеющие разрешений на проживание, находятся в Ливии в затруднительном положении и рискуют быть задержанными за незаконный въезд и незаконное пребывание. Отсутствие или потеря действительных проездных документов часто не позволяет тем, кто хочет уехать домой, сделать это. Проект направлен на оказание беженцам помощи в возвращении домой и на поддержку ливийских властей и других партнеров в осуществлении добровольного возвращения в соответствии с международными нормами и принципами в области прав человека.

## **B Участники**

- Международная организация по вопросам мира, ухода и помощи (МОМУП);
- УВКБ ООН.

## **C Действия**

- УВКБ ООН и МОМУП проводят миссии по составлению характеристик в различных центрах приема по всей Ливии и выявляют лиц, не нуждающихся в международной защите, которые хотят вернуться в страну происхождения.
- УВКБ ООН устанавливает факт добровольности возвращения и то, что ни одно из возвращающихся лиц не имеет потребностей в международной защите.
- МОМУП помогает в своевременной и точной выдаче проездных документов и выездных виз, организует переезд и выдает пособия на возвращение.
- УВКБ ООН контактирует с ливийскими властями, посольствами и соответствующими субъектами с целью содействия процессу возвращения и его ускорения.
- Всего было возвращено 500 человек (200 в 2007 г., 300 в 2008 г.), большинство из них – в южный Судан.
- Разрабатываются руководящие принципы и стандартные рабочие процедуры.

## **D Обзор**

Поиск решений для этих мигрантов, находящихся в затруднительном положении, побудил ливийские власти принять Десятикомпонентный план действий УВКБ ООН. Кроме того, власти предоставили УВКБ ООН и его партнеру доступ в центры содержания под стражей, а также позволили им оказывать помощь и защиту задержанным. Количество случаев депортации значительно уменьшилось, и можно избежать длительного заключения тех, кто хочет добровольно вернуться, за незаконный въезд и пребывание. Местные власти согласились освободить десятерых задержанных в неделю по мере того, как УВКБ ООН организует их репатриацию. Кроме того, возвращение беженцев укрепило готовность местных властей рассмотреть вопрос о местной интеграции беженцев.

## **К интегрированному управлению возвращением: управление цепочкой дел, Германия, Нидерланды, Швеция, 2006 г.**

### **A Подоплека и обоснование**

Данный проект направлен на обеспечение устойчивости возвращения лиц, которые должны – добровольно или в порядке упорядоченного возвращения – вернуться на родину. Партнеры, сотрудничающие в рамках этого проекта, хотят создать цепочки учреждений для оказания помощи в возвращении. Учебный проект обеспечивает передачу кураторам цепочки дел необходимых навыков и знаний для оказания помощи возвращающимся.

## **B Участники**

Учреждения в принимающих странах (Германии, Швеции, Нидерландах):

- AGEF (Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit), Германия;
- COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers), Нидерланды;
- «Возвращение домой» (Мюнхенский муниципалитет, Amt für Wohnen und Migration), Германия;
- Goeteborg Initiativet, Швеция;
- Фонд HIT, Нидерланды;
- учреждения-партнеры в избранных странах возвращения (Афганистане, Ираке, Косово).

## C Действия

- Лица, возвращающиеся из Германии, Швеции и Нидерландов, направляются в конкретные страны возвращения, например, в Афганистан, Ирак и Косово, через систему управления делами, построенную на Интернет-средствах. В этих странах услуги по возвращению предоставляются региональными бюро AGEF и другими организациями.
- Возвращающиеся проходят консультирование в отношении их возможностей в родной стране, включая экономические и социальные возможности.
- По возвращении домой им оказываются услуги по трудоустройству, обучение без отрыва от производства и предоставляются пакеты содействия занятости.
- После утверждения их бизнес-планов возвратившимся предоставляется финансовая поддержка на определенный срок.
- Учебный проект обеспечивает наличие у консультантов из участвующих организаций необходимого опыта и квалификации для разработки комплексных планов возвращения.

## D Обзор

Возвратившиеся получают помощь на экономическую реинтеграцию от поставщиков специализированных услуг. Эта помощь особенно полезна для людей, возвратившихся в постконфликтные районы, где возможности на национальном уровне еще не созданы. Проект направлен на расширение прав и возможностей возвратившихся лиц и на повышение их личной и профессиональной квалификации, что, в свою очередь, поможет им реинтегрироваться и обеспечить устойчивость возвращения.

Проект ориентирован на экономические аспекты реинтеграции, но он также должен учитывать социальные и психологические аспекты процесса реинтеграции, такие как дискриминация в отношении возвратившихся со стороны принимающих сообществ.

## E Дополнительная информация

Имеется на сайте <http://www.ccm-training.net/>.

### 1.3. Возвращение людей с особыми потребностями

Люди с особыми потребностями могут нуждаться в целевой помощи в процессе возвращения и реинтеграции. Если возвращение осуществляется в целях наилучшего обеспечения интересов несопровождаемого ребенка, то необходимо заблаговременно организовать воссоединение семьи или передачу на воспитание в стране происхождения. Жертвам торговли людьми может быть необходима постоянная медицинская и психологическая помощь и особая поддержка в реинтеграции, направленная на обеспечение того, чтобы они вновь не стали жертвами торговцев. В некоторых случаях от наличия таких механизмов может зависеть, можно ли просить данное лицо вернуться или нет.

**В Центральной Америке** на региональном и национальном уровне приняты руководящие документы, обеспечивающие учет особых потребностей детей-жертв торговли людьми:

- Региональные руководящие принципы репатриации детей-жертв торговли людьми, Центральная Америка;
  - Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, Коста-Рика.
- (См. Главу 6)

#### **Справочник МОМ по организации возвращения и реинтеграции уязвимых лиц**

Справочник был подготовлен Представительством МОМ в Берне в 2007 г. по просьбе Швейцарского федерального управления по миграции для швейцарских социальных работников, консультантов по вопросам возвращения и других субъектов, занимающихся оказанием помощи в возвращении. Он содержит общую информацию о миграции и категориях уязвимых лиц и освещает некоторые практические вопросы, касающиеся возвращения и реинтеграции уязвимых лиц, таких как лица преклонного возраста, лица с медицинскими показаниями, жертвы торговли, несопровождаемые несовершеннолетние.

Подробнее об этом документе см. по адресу <http://www.ch.iom.int/fr/publikationen.html>.

#### 1.4. Сотрудничество между принимающей страной и страной происхождения

Сотрудничество принимающей страны со страной происхождения может укрепить готовность этой страны содействовать возвращению своих граждан. Оно помогает также обеспечить осуществление возвращения упорядоченным и предсказуемым образом. Сотрудничество с ключевыми правительственными и неправительственными субъектами в принимающей стране может включать оценку влияния возвращения на страну происхождения и оказание финансовой поддержки. Финансовая поддержка сообществ страны происхождения может повысить устойчивость возвращения путем улучшения социально-экономического положения этих сообществ. Государства часто формализуют оперативные договоренности о возвращении в виде двусторонних соглашений о реадмиссии. Эти соглашения часто сочетаются с соглашениями о помощи в целях развития и о другой финансовой поддержке.

В дополнение к двусторонним соглашениям о сотрудничестве темой многих региональных консультативных процессов стало возвращение беженцев (см. Главу 1).

### Кластерная инициатива MOM для стран Западной Европы и Южного Кавказа, 2001 г.

#### А Подоплека и обоснование

MOM поощряет региональный процесс сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения, направленный на повышение эффективности использования услуг по поддерживаемому добровольному возвращению, которые MOM оказывает государствам для осуществления возвращения. Примером этого процесса является двусторонняя «кластерная инициатива» для стран Южного Кавказа (Армении, Азербайджана и Грузии) и Западной Европы (Бельгии, Дании, Германии, Нидерландов, Швеции и Швейцарии). Эта инициатива создает платформу для консультативных встреч представителей заинтересованных министерств с целью обсуждения практических конкретных мер по управлению возвращением.

#### В Участники

- Страны происхождения;
- страны транзита и назначения (см. выше);
- MOM.

#### С Действия

Первый этап кластерной инициативы начался в 2001-2002 гг. Цели этого начального этапа процесса заключались в следующем:

- усилить эффективное сотрудничество по вопросам возвращения получивших отказ лиц, ищущих убежища, и других участников нерегулируемых миграционных потоков, в том числе путем укрепления возможностей стран Южного Кавказа по управлению границами посредством подготовки пограничных кадров и оказания технической помощи;
- содействовать добровольному возвращению и реинтеграции лиц, возвращающихся домой, посредством наращивания возможностей управления миграцией в странах происхождения;
- создать механизмы совместной работы по предотвращению нерегулируемой миграции, включая информационные кампании на Южном Кавказе с целью предотвращения нерегулируемой миграции.

Новый этап, который начался с 2006 года, предусматривает дискуссии по открытию более широких возможностей законной миграции, включая трудовую миграцию, в странах транзита и назначения<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Проект финансируется по программе Европейской Комиссии «Эней» и называется «Информированная миграция – комплексный подход к содействию законной миграции посредством наращивания потенциала государств и межрегионального диалога между Южным Кавказом и ЕС».

## D Обзор

Кластерная инициатива является форумом для содействия техническому сотрудничеству между миграционными органами Европы и Южного Кавказа.

В результате данной проекта каждая страна Южного Кавказа создала в своих министерствах специальные механизмы для ускорения координации с европейскими коллегами и процедуры для распространения информации и консультирования граждан, которые могут вернуться.

## Соглашение между Швейцарией и Шри-Ланкой о возвращении получивших отказ шри-ланкийских граждан, ищущих убежища, 1994-1996 гг.

### A Подоплека и обоснование

11 января 1994 г. правительства Швейцарии и Шри-Ланки заключили соглашение о возвращении получивших в Швейцарии отказ лиц, ищущих убежища, в столицу Шри-Ланки Коломбо.

### B Участники

- Правительство Шри-Ланки;
- Правительство Швейцарии;
- УВКБ ООН.

### C Действия

Соглашение предусматривает следующие гарантии защиты:

- подтверждение принципа, согласно которому возвращение должно осуществляться с обеспечением безопасности и достоинства;
- оказание швейцарским правительством финансовой помощи возвращающимся;
- выдачу всем возвращающимся до выезда действительных проездных документов, а по возвращении – необходимых документов на проживание;
- постепенность возвращения;
- обращение к УВКБ ООН на предмет выполнения им роли связующего звена между возвращающимися и двумя сторонами, а также оказания помощи в решении проблем, с которыми сталкиваются возвращающиеся, и заключения с этой целью соглашения с УВКБ ООН об обмене информацией и сотрудничестве;
- возвращающиеся на подлежат принудительному направлению в районы, до сих пор заминированные;
- возможность проживания возвращающихся в центрах временного содержания в Шри-Ланке, которыми руководит Шри-Ланкийский Красный Крест.

## D Обзор

В результате соглашения имело место систематическое и упорядоченное возвращение поддающихся управлению количеств людей, а не внезапное и масштабное прибытие. Число случаев взятия возвратившихся под стражу по прибытии уменьшилось, а с ним и количество случаев ненадлежащего обращения с возвратившимися. На основании соглашения было возвращено только ограниченное количество граждан Шри-Ланки, причем недобровольно. Механизмы мониторинга были подвергнуты критике как недостаточно эффективные.

## E Дополнительная информация

Соглашение между Швейцарией и Шри-Ланкой о возвращении шри-ланкийских граждан, получивших отказ в швейцарской процедуре убежища – Приложение 1

### **Дополнительная информация о соглашениях о реадмиссии:**

База данных проекта МИРЕМ («Обратная миграция в страны Магриба») Института Европейского университета содержит сведения о двусторонних соглашениях, заключенных каждым из 27 государств-членов ЕС за последнее десятилетие.

Дополнительную информацию см. по адресу <http://www.mirem.eu/datasets/agreements/>.

## **1.5. Мониторинг после возвращения**

Независимый мониторинг на этапе после возвращения обеспечивает, чтобы возвратившиеся не подвергались после возвращения рискам в плане защиты и чтобы они могли пользоваться услугами по реинтеграции. Это укрепляет доверие между возвратившимися и поощряет добровольное возвращение. Мониторинг также может помочь выявить и устранить недостатки в процессе возвращения.

## **Мониторинг принудительного возвращения в аэропорту Косово, 1999 г.**

### **A Подоплека и обоснование**

УВКБ ООН выполняет проект по мониторингу принудительного возвращения в международном аэропорту Приштины с 1999 года. Цель проекта – собирать данные, отслеживать тенденции принудительного возвращения и выявлять потенциальные пробелы в защите. Группа аэропортового мониторинга УВКБ ООН систематически опрашивает и регистрирует всех принудительно возвращаемых членов меньшинств. Все лица, которым необходима дальнейшая помощь, направляются в соответствующие агентства, а оперативные работники УВКБ ООН проводят мониторинг защиты.

Группа аэропортового мониторинга (ГАМ) АТРК базируется в международном аэропорту Приштины. Члены группы фиксируют и документируют прибытие всех принудительно возвращенных и якобы принудительно возвращенных лиц, заявленных как добровольно возвратившиеся. ГАМ тесно сотрудничает со всеми заинтересованными субъектами в аэропорту, особенно с отделом защиты Бюро Главы Представительства УВКБ ООН (БГП), чтобы обеспечивать при необходимости незамедлительное принятие мер реагирования.

### **B Участники**

- Группа аэропортового мониторинга;
- УВКБ ООН.

### **C Действия**

Группа аэропортового мониторинга АТРК:

- осуществляет мониторинг прибытия возвратившихся членов меньшинств с целью выявления уязвимых лиц и членов этнических меньшинств, относящихся к компетенции УВКБ ООН, в соответствии с указаниями УВКБ ООН;
- осуществляет мониторинг лиц, ищущих убежища, которые прибывают в международный аэропорт Приштины, и незамедлительно уведомляет отдел защиты БГП УВКБ ООН с целью обеспечения доступа к процедурам убежища и предотвращения злоупотребления процедурами убежища;
- отвечает на нужды уязвимых мужчин и женщин, направляя их в соответствующие международные и местные органы и структуры;
- докладывает отделу защиты УВКБ ООН о результатах индивидуальных собеседований и о статистике возвращений;
- координирует с отделом защиты УВКБ ООН и другими агентствами действия в отношении лиц, нуждающихся в приюте.

### **D Обзор**

Постоянное присутствие в пункте прибытия и тесные взаимоотношения с сотрудниками пограничной службы позволяют АТРК отслеживать ситуацию непосредственно на месте. Это дает АТРК уникальную возможность немедленно уведомлять УВКБ ООН о всех изменениях в данной среде, которые могут сигнализировать о серьезных проблемах. При этом, однако, Приштинский аэропорт – не единственный

пункт въезда недобровольно возвратившихся лиц, и в будущем понадобится та или иная форма мониторинга в других пунктах пересечения границы/въезда.

По новой политике реадмиссии отправляющие страны уже не сообщают об этнической принадлежности возвращающихся лиц, что затруднит для АТРК выявление принудительно возвращенных членов групп меньшинств, если возвратившееся лицо само не сообщит эту информацию.

## 2. Варианты миграции (в т.ч. регуляризация) как альтернативы возвращению

Некоторые беженцы могут легализовать свое пребывание в принимающей стране на основании возможностей, предоставленных миграционными законами этой страны, либо воспользоваться возможностями законной дальнейшей миграции в третью страну. Такие варианты миграции, как правило, открыты только для людей с особыми характеристиками, например, с конкретными навыками, которые могут восполнить дефицит рабочей силы, и лиц с семейными и другими особыми связями (этнической принадлежностью) с принимающей или третьей страной. Многие страны также регуляризуют пребывание на ограниченных гуманитарных основаниях, как, например, лица с особыми потребностями или лица, не могущие вернуться в страну происхождения по различным причинам. Есть также примеры более масштабных программ регуляризации, которыми могут пользоваться все люди – или все те, кто соответствует определенным требованиям. Варианты миграции для беженцев также, как правило, открыты и для беженцев (см. Главу 7).

### Временная программа регуляризации, Таиланд, 2003-2004 гг.

#### A Подоплека и обоснование

Таиланд принимает постоянный приток иммигрантов из соседних стран. Наибольшие группы иммигрантов прибывают из Мьянмы, Камбоджи и Лаосской Народно-Демократической Республики (ЛНДР). С 2003 г. Таиланд заключил ряд двусторонних и субрегиональных соглашений, в частности с соседними странами, по вопросам, касающимся миграции, включая занятость работников, и осуществил ряд программ регуляризации.

#### B Участники

- Правительство ЛНДР;
- Правительство Мьянмы;
- Королевское правительство Камбоджи;
- Королевское правительство Таиланда.

#### C Действия

- В 2003 г. Таиланд подписал Меморандум о взаимопонимании по сотрудничеству в сфере занятости с вышеупомянутыми тремя странами и согласился на временную регуляризацию работников из этих стран, незаконно находившихся в Таиланде, и на их возвращение в Камбоджу после окончания их работы в Таиланде. Соглашение также предусматривало возможности законной миграции лиц, желающих мигрировать в Таиланд.
- В 2004 г. Таиланд провел общенациональную кампанию регистрации мигрантов и разрешил мигрантам из вышеупомянутых стран и их семьям находиться и работать в Таиланде в течение фиксированного срока. Пятнадцать процентов зарплаты трудящихся-мигрантов должно было удерживаться и тратиться на финансирование их возвращения.

#### D Обзор

Данная инициатива регуляризовала присутствие в Таиланде трудящихся-мигрантов (домашние работники из сферы соглашения исключены), не имеющих статуса (было зарегистрировано 1,3 млн. чел.), обеспечив им, таким образом, более эффективную защиту по трудовым нормам. Вместе с тем, она разрешает таиландским работодателям забирать проездные документы камбоджийских работников и требует, чтобы 15% зарплаты работников удерживалось.

## Е *Дополнительная информация*

Таиланд: межправительственное сотрудничество по временным мигрантам. Информационный бюллетень для 13-го Экономического форума в Праге, 23-27 мая 2005 г. – Приложение 2  
Текст размещен по адресу [www.osce.org/item/14679.html](http://www.osce.org/item/14679.html).

## Комиссии по тяжелому положению, Германия, 2004 г.

### А *Подоплека и обоснование*

Раздел 23а Закона Германии о проживании позволяет федеральным землям выдавать разрешение на проживание иностранцу, который в противном случае был бы обязан покинуть Германию, если такую рекомендацию дала «Комиссия по тяжелому положению». Это дает властям возможность пересматривать и корректировать отказ в выдаче разрешения на проживание. К концу 2006 г. такие независимые комиссии были созданы во всех 16 землях Германии.

### В *Участники*

- Власти федеральных земель;
- Комиссии по тяжелому положению, состоящие из представителей региональных органов власти, церкви, объединений гражданского общества и НПО.

### С *Действия*

- Запросы на рассмотрение дела как характеризующегося тяжелым положением одной из Комиссии по тяжелому положению могут направляться любому члену соответствующей комиссии. Запрос должен сопровождаться всеми документами и фактами, которые могут обосновать ходатайство о продлении проживания в Германии, в том числе автобиографией, медицинским заключением и обязательством потенциального работодателя.
- Иностранец должен убедить Комиссию в том, что его выезд из Германии приведет к особенно тяжелому положению. Применяемые критерии варьируются, но все Комиссии по тяжелому положению ограничивают изучение фактами, касающимися положения иностранца в Германии, и требуют, чтобы в отношении заявителя не выдавался приказ об экстрадиции. Некоторые Комиссии по тяжелому положению отказывают заявителям, тяжелое положение которых является результатом причин, созданных им самим, если лицо только что въехало в страну или если заявитель до подачи ходатайства был депортирован, возвращен или экстрадирован. Запрос в комиссию может подаваться только один раз.
- В среднем Комиссии по тяжелому положению выносят утвердительное решение по 61% допустимых индивидуальных запросов. Вместе с тем, имею место значительные различия в практике принятия решений между вышеупомянутыми комиссиями.
- Защита от депортации на время процедуры рассмотрения тяжелого положения варьируется в зависимости от земли. В уставах большинства комиссий депортация не исключается. На практике, однако, лица, которые подали ходатайство в одну из вышеупомянутых комиссий, обычно не возвращаются до тех пор, пока не будет вынесено решение по их делу.
- Органы власти решают по собственному усмотрению, выполнять ли им рекомендацию Комиссии по тяжелому положению или нет. По 86% решений, вынесенных комиссиями, власти предоставили разрешение на проживание. В большинстве положительных решений определяющими факторами были длительная продолжительность пребывания, хорошее владение немецким языком и учеба детей. Серьезные проблемы со здоровьем и необходимость медицинского и (или) психологического лечения рассматривались как оправдывающие выдачу разрешения Комиссиями по тяжелому положению только в исключительных случаях.

### D *Обзор*

Создание Комиссии по тяжелому положению в общем считается успехом, так как это позволило властям учитывать индивидуальные обстоятельства и выдавать разрешения на проживания за рамками строгих юридических требований.

Многие заявители смогли легализовать свое пребывание в Германии. С момента образования вышеупомянутых комиссий (2005 г.) и до декабря 2008 г. они зарегистрировали по всей Германии

свыше 4000 запросов на рассмотрение дел. Большинство заявителей являются гражданами Косово (3828 чел.) и Турции (834 чел.), затем идет Босния (277), Вьетнам (253) и Республика Конго (188). 241 заявитель не имел гражданства, либо страна происхождения была неизвестна.

Значимость Комиссий по тяжелому положению недавно была уменьшена введением регламента о долгосрочном пребывании, который позволяет иностранным гражданам, имеющим «разрешение на толерантное пребывание», легализовать свое пребывание, если они прожили в Германии более шести лет (семьи) или более восьми лет (одинокие лица) и находятся на самообеспечении. Срок действия этого регламента, однако, истекает 31 декабря 2010 года, и никакой другой последующий документ пока не рассматривается.

## Е *Дополнительная информация*

Раздел 23а Закона о проживании - [http://www.migrationsrecht.net/component/option,com\\_docman/Itemid,127/task,doc\\_download/gid,795/](http://www.migrationsrecht.net/component/option,com_docman/Itemid,127/task,doc_download/gid,795/).

Подробная информация о Комиссиях по тяжелому положению приведена на их веб-сайтах, например, на веб-сайте соответствующей комиссии земли Саар <http://www.haertefallkommission.saarland.de/> and *Hardship Commission of Nordrhein-Westfalen* <http://www.im.nrw.de/aus/25.htm>.

Обзор “Die Hartefallkommissionen der Bunderlander”, подготовленный организациями Amnesty International и FachKommission Asyl (декабрь 2008 г.), размещен по адресу: [http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_894.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_894.pdf).

Парламентская Ассамблея Совета Европы. «Доклад о программах регуляризации нерегулируемых мигрантов», документ № 11350 от 6 июля 2007 г. В документе изучается опыт ряда европейских государств по регуляризации незаконных мигрантов, исследованы преимущества и недостатки программ регуляризации на основе опыта схем регуляризации, которые ранее применялись в разных странах ЕС. В докладе различаются программы постоянной, временной и «заработанной» регуляризации, а также анализируются критерии, история и демографические показатели этих программ. *См. Приложение 3.*

Мартин Болдуин-Эдвардс и Альберт Кралер, «*REGINE – Регуляризация в Европе. Исследование практики в области регуляризации незаконно пребывающих граждан третьих стран в государствах-членах ЕС*» (2009 г.). Исследование МЦРМП о регуляризации в Европе содержит обзор практики регуляризации в 27 государствах-членах ЕС, Швейцарии и США, а также обсуждение основных вопросов политики и возможных политических вариантов в отношении регуляризации на уровне ЕС.

Текст документа приведен по адресу <http://research.icmpd.org/1184.html#c2831>.

## *Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН*

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- оказания государствам поддержки в их усилиях по возвращению небезженцев, при условии, что его участие полностью согласуется с его гуманитарным мандатом по защите беженцев;
- содействия направляющим государствам в проверке отсутствия у возвращающихся лиц потребностей в международной защите и в занятии четкой публичной позиции в отношении приемлемости возвращения;
- обеспечения доступа к документам и возвращения лиц без гражданства;
- поощрения МОМ и другим партнерам к проведению программ поддерживаемого добровольного возвращения и лоббирования в целях получения финансирования.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Соглашение между Швейцарией и Шри-Ланкой о возвращении шри-ланкийских граждан, получивших отказ в швейцарской процедуре убежища, 1994 – 1996 гг.
- Приложение 2: Таиланд: межправительственное сотрудничество по временным мигрантам. Информационный бюллетень для 13-го Экономического форума в Праге, 23-27 мая 2005 г.
- Приложение 3: Парламентская Ассамблея Совета Европы. «Доклад о программах регуляризации нерегулируемых мигрантов», документ № 11350 от 6 июля 2007 г.

### Избранная литература

- Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 96 (LIV) о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, 2003 г.
- UNHCR, Standing Committee, Return of persons not in need of international protection, EC/47/SC/CRP, 30 May 1997.
- UNHCR, “Legal and practical aspects of the return of persons in need of international protection”, background paper, Geneva, May 2001.
- UNHCR, Global Consultations on International Protection/Regional Meetings: Conclusions (Regional Meeting in Budapest, 6-7 June 2001), EC/GC/01/14, 15 June 2001.
- Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН №№ 45/90 от 14 декабря 1990 г., 46/106 от 16 декабря 1991 г., 47/105 от 16 декабря 1992 г. об ответственности стран происхождения за возвращение своих граждан.
- IOM, IOM-assisted Voluntary Return Programmes in Europe, May 2002.
- Council of Europe, Committee of Ministers, “Twenty Guidelines on Forced Return”, 4 May 2005.
- Danish Refugee Council, “Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylumseekers; Lessons Learned from Returns to Kosovo”, May 2008.

# 10. Информационная стратегия

## Содержание

### 1. Информационные кампании

*Практические примеры*

- Радиокампания, Эфиопия
- Испанская телевизионная кампания, Сенегал
- Объединение против нерегулируемой миграции в Сенегале

### 2. Повышение уровня осведомленности и информирование о торговле людьми

*Практические примеры*

- Местная сеть противодействия торговле людьми, Южная Мексика
- Проект против торговли людьми и сексуального и гендерного насилия (ПАТС), Словения

### 3. Деятельность по информированию и активизации в принимающих странах

*Практические примеры*

- Информационно-просветительская кампания против расизма, Италия
- Публикация портретов мигрантов, Алжир
- Журнал УВКБ ООН «Беженцы»: Беженец или мигрант? Почему это важно
- Кампания УВКБ ООН «Театр за развитие», Пакистан
- Театральная пьеса «*Toda tierra es tu Tierra*», Коста-Рика
- Образовательный комплект по вопросам убежища и миграции в ЕС: «Не просто числа»

**И**нформационные стратегии, касающиеся смешанной миграции, могут быть ориентированы на две разные цели. Они могут помочь обеспечить достаточную информированность людей, которые рассматривают возможность незаконной миграции, о сопряженных с этим рисках. Вместе с тем, информационные стратегии могут быть необходимы для активизации принимающих сообществ в отношении проблемы смешанной миграции и потребностей в защите некоторых из задействованных в ней людей.

Целевые информационные кампании могут помочь заполнить пробелы в знаниях о возможностях в намеренной стране назначения и об опасностях нерегулируемых перемещений, таких как риск торговли людьми, жестокого обращения и эксплуатации. Информация сама по себе не предотвратит нерегулируемые перемещения, если выталкивающие факторы достаточно серьезны, потому что люди будут отправляться в неорганизованные поездки независимо от возможных рисков. Вместе с тем, доступ к информации может позволить людям принимать обоснованные решения там, где у них есть возможность выбора.

Информация, доступная дома до уезда, скорее повлияет на процесс принятия решения человеком, чем информация, полученная после того, как в миграционный проект уже вложены значительные средства. Информационные кампании должны быть нацелены на все сообщество, а не только на потенциальных мигрантов, так как решения об уезде, как правило, основываются на семейном или общинном решении и поддерживаются таким решением.

Содержание информационных кампаний будет зависеть от конкретной ситуации. Основные идеи кампаний должны излагаться так, чтобы они случайно не разубедили людей, спасающихся от конфликтов и преследований, в намерении искать убежища за рубежом. Информация о легальных возможностях миграции, где таковые существуют, повысят эффективность информационных кампаний. В странах транзита или назначения кампании могли бы также включать распространение информации о правах людей и контактные адреса для услуг. В некоторых странах проводятся кампании по предотвращению торговли людьми и по обеспечению того, чтобы жертвы торговли людьми знали, где они могут получить помощь.

Информационные стратегии в принимающих странах могли бы включать проекты по активизации сообществ в отношении коренных причин смешанных миграционных перемещений и человеческих страданий, связанных с ними. Знание и лучшее понимание характеристик и потребностей в защите людей, участвующих в таких перемещениях, могут содействовать толерантности и ослаблять ксенофобские настроения. Политики и выдающиеся личности могли бы принимать активное участие в кампаниях, чтобы положить конец языку ненависти и инициировать конструктивные дебаты о миграции. Публичные информационные мероприятия могут повысить уровень осведомленности о беженском компоненте миграционных потоков и привлечь внимание к особым потребностям беженцев в защите и правам, данным им Конвенцией 1951 года. Информация о действиях и стратегиях, принятых для решения проблемы таких перемещений с учетом необходимости обеспечения защиты может помочь в создании понимания и поддержки в принимающих сообществах.

Средства массовой информации, через которые будет передаваться такая информация, зависят от характеристик и численности аудитории и от целей кампании. Кампании в СМИ с использованием радио или телевидения могут быть направлены на большие аудитории с разными характеристиками и интересами. Дискуссии и театральные постановки могут охватывать меньше людей, но они дают возможность для обмена идеями.

Для эффективной передачи идей могут использоваться разные приемы. «Идеи на крылатых фразах» полезны для привлечения внимания аудитории и изложения информации о сложном вопросе прямыми и запоминающимися словами. Формулировки этих посланий можно также построить с учетом культуры аудитории. Свидетельства из реальной жизни могут сделать информацию более доступной и понятной. Привлечение знаменитостей или выдающихся личностей для передачи идей кампаний может способствовать установлению доверия, охвату целевой аудитории и постановке трудных, а иногда и спорных вопросов.

# 1. Информационные кампании

## Радиокампания в Эфиопии, 2007 г.

### A Подоплека и обоснование

В сотрудничестве с партнерами МОМ провела в Эфиопии двухмесячную кампанию на радио, с декабря 2007 г. по февраль 2008 г. Цель кампании состояла в повышении уровня осведомленности об опасностях нерегулируемой миграции из Эфиопии через Сомали и Аденский залив в Йемен, а также в активизации сообществ, наиболее пораженных незаконным ввозом людей и торговлей людьми.

### B Участники

- Специальная миссия связи (СМС) МОМ, Аддис-Абеба;
- Министерство труда и социальной политики;
- Рабочая группа по смешанной миграции в Сомали (УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, УКГВ ООН, УВКПЧ ООН, ЮНЕЙДС);
- Национальная специальная группа по борьбе с торговлей людьми (Министерство юстиции, Министерство иностранных дел, Министерство образования, местные НПО).

### C Действия

- В течение двух месяцев МОМ выпустила на национальном радио Эфиопии 60 радиороликов по 30 секунд каждый. Информация давалась на четырех местных языках. Сообщения содержали советы о безопасной миграции, мифах и реалиях незаконного ввоза людей, с акцентом на опасность путешествия через Аденский залив.
- Слушателям, которые хотели получить дополнительную информацию и советы по возможностям миграции и своим конкретным обстоятельствам, давался номер «горячей линии» МОМ. Консультации по этому телефону давали три штатных сотрудника МОМ и один стажер.
- Помимо радиопередач, кампания включала листовки, которые информировали потенциальных мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев об опасностях пересечения Йеменского залива, и содержали также сведения о праве просить убежища в Сомали. В них также освещалось право людей на гуманное обращение, что было посланием принимающим государствам о том, как принимать новопривывших.
- МОМ со своими партнерами планируют продолжить кампанию. МОМ, в частности, хочет изучить возможности проведения дополнительных радиопрограмм на местных языках и организации общественных диалогов в избранных регионах страны.

### D Обзор

Радио было выбрано как уместная или относительно недорогая информационная среда, потому что оно охватывает 80 процентов населения Эфиопии. Радиоролики стимулировали диалог с общинами по вопросам, касающимся нерегулируемой миграции.

Служба «горячей линии» не только давала персонализированные и подробные советы, но и позволяла МОМ и ее партнерам собирать информацию о звонивших, включая возраст, гендер, опыт миграции, семейное положение, уровень образования, род занятий, место происхождения, желательный пункт назначения. Обратная связь, полученная через «горячую линию» и от эфиопских радиожурналистов, к которым обращались слушатели, давала более ясное представление о том, в какой мере целевому населению известны основные факты о нерегулируемой миграции. Результаты продемонстрировали общее отсутствие осведомленности о рисках, с которыми сопряжена нерегулируемая миграция.

Успех радиокампании был подорван рядом проблем с сетью и тем, что операторы «горячей линии» не говорили свободно на всех четырех языках. Это повлияло и на точность статистических характеристик, составленных МОМ.

### E Дополнительная информация

Радиокампания в Эфиопии, Заключительный Отчет МОМ УВКБ ООН, «Повышение осведомленности для борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом людей через Босассо», 1 декабря 2007 г. – 31 января 2008 г. – Приложение 1

## Испанская телевизионная кампания в Сенегале, 2007 г.

### A Подоплека и обоснование

Испанская телевизионная реклама демонстрировалась в Сенегале шесть недель в конце 2007 г. в ответ на растущие масштабы смешанных миграционных перемещений из Сенегала и других африканских стран на испанские Канарские острова. Эта телевизионная кампания, направленная на сдерживание нерегулируемой миграции, дополнялась сообщениями по радио и в печати.

### B Участники

- Департамент иммиграции Испании;
- испанские средства массовой информации.

### C Действия

- Кампания включала послания, предупреждающие об опасностях нерегулируемой миграции, и информацию об условиях жизни в Европе.
- В испанской рекламе использовался лозунг «Незачем рисковать своей жизнью. Вы – часть будущего Африки».
- Известный в международном масштабе певец сенегальского происхождения Юссу Н'Дур выступил с видеообращением на волоф, самом распространенном языке этой местности, и призвал зрителей учитывать опасности, связанные с миграцией в Испанию.

### D Обзор

Цель кампании – придать положительный оттенок предупреждению людей об опасностях нерегулируемой миграции, напомнив им об их ценности для родных стран. Послания знаменитостей усиливают и повышают уровень кампании. Организаторам кампании следует рассмотреть идею включения в телевизионный ролик информации об альтернативных решениях проблемы нерегулируемой миграции.

## Объединение женщин против нерегулируемой миграции в Сенегале<sup>47</sup>, 2006 г.

### A Подоплека и обоснование

В большинстве западноафриканских обществ молодые мужчины должны обеспечивать семью. В сельской местности социальный успех часто связан с миграцией и денежными переводами из-за границы. Матери обычно первыми поощряют эмиграцию своих сыновей с целью обеспечения их «успеха». Они оплачивают поездку и обращаются к «марабу», которые дают мистическую защиту, необходимую для поездки. Учитывая, что «приключения» и «обустройство» стали новыми моделями успеха, миграция молодежи становится неким обрядом посвящения во взрослую жизнь<sup>48</sup>.

Тиаруйе-сюр-Мер – бедный пригород, где живут 45 тысяч человек, который раньше был традиционной рыбацкой деревней на задворках сенегальской столицы, Дакара. С 1990-х годов из-за истощения запасов рыбы уровень бедности стал повышаться, и все больше молодежи пускается в рискованное путешествие на Канарские острова, потому что они считают это единственным шансом на успех. Вот уже несколько лет мигранты из этой деревни погибают в море. В 2006 году матери молодых мигрантов, погибших в море при попытке добраться до Канарских островов, преобразовали существующую местную НПО («Collectif pour le Développement Intégré de Thiaroye-sur-Mer») в «Объединение женщин против нерегулируемой миграции в Сенегале» («Association des femmes pour la lutte contre l'émigration clandestine au Sénégal») с целью повышения осведомленности молодежи об опасностях нерегулируемой миграции из Сенегала в Европу.

<sup>47</sup> См. также Emmanuelle, Bouilly, March 2008, «Les enjeux féminins de la migration masculine», in *Politique Africaine*, No 109.

<sup>48</sup> Marion, Frésia and Florianne Charrière, «West Africa as a Migration and a Protection area», October 2008, <http://www.unhcr.org/protect/498823d72.html>.

## В Участники

550 сенегальских женщин, чьи сыновья или мужья погибли в море, пытаются добраться до Европы.

## С Действия

- Объединение проводит регулярные информационно-просветительские кампании об опасностях нерегулируемой миграции посредством семинаров и телепередач, а также с помощью других СМИ. Эти кампании направлены на сенегальскую молодежь, а также на основных участников миграционных проектов, в частности, на матерей, жен и религиозных лидеров. Объединение, которое начало работать в Тиаруйе-сюр-Мер, уже расширило свою деятельность на 34 населенных пункта.
- Объединение также предлагает семьям жертв и потенциальным мигрантам проекты, связанные с получением дохода и микрофинансированием. Как приоритет, объединение помогает местным жителям диверсифицировать их деятельность.

## Д Обзор

Объединение мобилизовало всех матерей, которые перенесли потерю, и призвало их говорить единым голосом об опасностях нелегальной миграции. Отношения между матерью и сыном всегда лежали в основе миграционного процесса в Западной Африке, и недавнее изменение в позиции матерей стало ключом к кампаниям против нерегулируемой миграции в Европу.

Помимо этого, проекты, связанные с получением дохода и микрофинансированием, позволили некоторым молодым потенциальным мигрантам остаться в Сенегале или собрать средства на законную поездку. Президент Объединения г-жа Йайи Байам Диуф, повысила осведомленность основных национальных и международных субъектов о работе Объединения. Их интерес и широкое позитивное освещение работы Объединения в СМИ позволили ему привлечь средства и повысить активность своей деятельности.

## 2. Повышение уровня осведомленности и информирование о торговле людьми

### Местная сеть противодействия торговле людьми, Южная Мексика, 2006 г.

#### А Подоплека и обоснование

С июня 2006 г. широкая коалиция партнеров в составе правительства, НПО и международных организаций сотрудничает под эгидой Местной сети противодействия торговли людьми (далее – «Сеть») для предотвращения торговли людьми, защите жертв и помощи им на южной границе Мексики.

#### В Участники

Национальный институт миграции, Департамент развития семьи, Мексиканская комиссия по помощи беженцам, штат Чьяпас, Национальная комиссия по правам человека, Комиссия штата по правам человека, УВКБ ООН, МОМ, консульства Гондураса, Гватемалы и Сальвадора, Правозащитный центр Fray Matías de Córdoba, Департаменты муниципальной полиции и полиции штата, другие НПО, работающие на южной границе Мексики.

#### С Действия

- *Подготовка кадров.* Сеть, как в масштабе коалиции, так и через отдельных ее членов, разработала ряд тренингов по вопросам торговли людьми, в том числе презентации о связи между убежищем и торговлей людьми.
- *Образование.* Представители Сети посетили местные школы, чтобы ознакомить учащихся и преподавателей с проблемой торговли людьми и побудить их к более активной позиции в отношении этой проблемы. Сеть также создала театральные постановки о торговле людьми, которые демонстрировались на площадях.

- *Материалы о предотвращении.* Сеть разработала ряд материалов о предотвращении, в том числе информационные буклеты об этой проблеме, которые были распространены в общине.
- *Лоббированию и пропаганда.* Представители Сети встретились с законодателями штата и призвали их принять законодательство о борьбе с торговлей людьми. Это законодательство разрабатывается штатом Кьяпас при содействии Сети.

## D Обзор

С момента своего образования Сеть повысила уровень осведомленности о проблеме торговле людьми и добилась успеха на пути к разработке законодательства по данному вопросу. У сети еще нет официального мандата или статуса организации, как нет и своего бюджета. Обязательства широкого круга субъектов, участвующих в работе Сети, различаются по уровню.

## Проект против торговли людьми и сексуального и гендерного насилия (ПАТС)<sup>49</sup>, Словения, 2003 г. – см. Главу 6

### A Подоплека и обоснование

В Словении был разработан «Проект против торговли людьми и сексуального и гендерного насилия» (ПАТС), цель которого состояла в предоставлении уязвимым группам лиц, ищущих убежища, информации об опасностях нерегулируемой миграции и торговли людьми. Проект также был ориентирован на содействие в выявлении жертв торговли людьми и оказание им необходимой помощи.

### B Участники

- Министерство внутренних дел;
- две словенские НПО.

### C Действия

- Министерство внутренних дел и словенские НПО подготовили брошюру под названием «Словарь», которая содержит информацию о рисках, связанных с торговлей людьми, и о правах затронутых ею лиц, и призывает жертв называть себя. В брошюре также даются советы жертвам торговли людьми о том, где они могут получить защиту и помощь в Словении и в странах назначения. Брошюра была распространена среди всех ищущих убежища женщин и несопровождаемых/разлученных детей, ходатайства которых рассматривались органами защиты.
- Социальные работники проводили личные информационные занятия с ищущими убежища женщинами и несопровождаемыми/неразлученными детьми, разъясняя риски торговли людьми и очерчивая информацию, содержащуюся в брошюре «Словарь». Во время занятий лица, ищущие убежища могли идентифицировать себя социальным работникам как жертв торговли людьми и получить защиту.

## D Обзор

Программа демонстрирует эффективное сочетание широко распространяемой информации («Словаря») с последующими собеседованиями и личными информационными занятиями. Этот двоякий метод обеспечивает, чтобы максимальное число людей имело доступ к информации посредством брошюр, не утрачивая при этом преимущества персонализированных обсуждений, в ходе которых жертва торговли людьми скорее назовет себя. Впоследствии проект был расширен на Боснию и Герцеговину. Проект был ориентирован только на женщин и несопровождаемых/разлученных детей, которые уже были идентифицированы как лица, ищущие убежища. Другие мигранты доступа к этой информации не имели.

## E Дополнительная информация

УВКБ ООН, «Руководство по защите женщин и девочек», п. 5.3.2, январь 2008 г., <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/search?page=search&query=handbook+protection+of+women+and+girls>.

<sup>49</sup> Эта практика описана также в «Руководстве по защите женщин и девочек» УВКБ ООН, глава 5 «Использование прав и обеспечение защиты», п. 5.3.2 «Незаконный ввоз людей, торговля людьми и похищение», январь 2008 г.

### 3. Деятельность по информированию и активизации в принимающих странах

#### Информационно-просветительская кампания против расизма, Италия, 2009 г.

##### A Подоплека и обоснование

Широкая коалиция представителей итальянского гражданского общества и УВКБ в марте 2008 г. начала информационно-просветительскую кампанию против расизма и ксенофобии под лозунгом «Не бойтесь, будьте открыты для других, будьте открыты для прав» (“NON AVER PAURA, APRITI AGLI ALTRI, APRI AI DIRITTI”).

Кампания направлена на предполагаемые связи между иммиграцией и национальной и личной безопасностью, которые развиваются в Италии в последние годы. Итальянские СМИ содействуют этому восприятию, нагнетая страх и гонясь за сенсацией, вместо того, чтобы давать честную и точную информацию. Это привело к изменениям в отношении людей. Перечень зафиксированных случаев расизма и ксенофобии по всей стране значительно увеличился. Цель кампании – содействовать взаимопониманию и искоренить предвзятость, которая питает расизм.

##### B Участники

- «Международная амнистия»;
- итальянские НПО;
- итальянские профсоюзы;
- религиозные благотворительные фонды;
- «Фонд помощи детям»;
- УВКБ ООН.

##### C Действия

- Граждане приглашаются подписать петицию, где подчеркиваются принципы, основанные на Конституции Италии и Всеобщей декларации прав человека. Лица, выполняющие политические или публичные функции, приглашаются подписать особый документ об обязательствах. Журналистов просят соблюдать «Римскую хартию» - кодекс поведения средств массовой информации в отношении лиц, ищущих убежища, беженцев, жертв торговли людьми и мигрантов, который поддерживает УВКБ ООН.
- Кампания создала широкий спектр инструментов, в том числе телевизионный и радиоролик с участием ряда популярных итальянских актеров кино и телевидения, большие постеры для веб-сайтов, почтовые открытки, стикеры и булавки с эмблемой кампании, улыбающимся желтым привидением, созданным одиннадцатилетним мальчиком из Рима.
- Телевизионный сюжет построен на идее о том, что расизм связан с предвзятостью, а предвзятость провоцирует страх у других. В сюжете показано, что предвзятость затрагивает каждого.

##### D Обзор

Впервые так много организаций и объединений с разными мандатами и задачами объединили усилия для организации совместного мероприятия. Кампания только началась и поэтому еще не оценивалась.

##### E Дополнительная информация

«Информационно-просветительская кампания против расизма», 2009 г., Италия. Информационный листок о пресс-конференции (только на итальянском языке), 18 марта 2009 г. – Приложение 2. Сюжет и материалы выложены на веб-сайте [www.nonaverpaura.org](http://www.nonaverpaura.org) (на итальянском языке).

## “La nuit sur la figure”, Алжир

Публикация “La nuit sur la figure. Портреты мигрантов”, созданная итальянской НПО CIPS (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli) и Представительством УВКБ ООН в Алжире в 2008 г., содержит фотографии и свидетельства 17 мигрантов и беженцев в Алжире. Она дает мигрантам и беженцам трибуну, с которой они могут информировать широкую общественность о своем путешествии, о своей жизни в Алжире, своих надеждах и чаяниях. Публикация была широко распространена в Алжире и других странах Северной Африки.

## Журнал УВКБ ООН «Беженцы»: Беженец или мигрант? Почему это важно; и раздел «Убежище и миграция» на веб-сайте УВКБ ООН

УВКБ ООН посвятило последний выпуск журнала «Беженцы» теме смешанной миграции. В серии статей приведены сюжеты о различных случаях, связанных со смешанной миграцией, в разных районах мира (Аденском заливе, Южной Африке, Средиземноморье, Карибском регионе). Журнал также привлекает внимание к трудностям, с которыми государства сталкиваются в проведении различия между беженцами и мигрантами. Журнал размещен на веб-сайте УВКБ ООН, где также есть специальный раздел «Убежище и миграция», в котором публикуется обновляемая информация о смешанных миграционных перемещениях в разных регионах.

Журнал выложен по адресу

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&query=Refugees+Magazine+migrant>.

## Театральная постановка УВКБ ООН для афганских беженцев в Пакистане, 2008 г.

### A Подоплека и обоснование

В 2008 г. Представительство УВКБ ООН в Пакистане, в партнерстве с пакистанской НПО «Борьба за изменения», начала информационно-просветительскую кампанию, используя театр для передачи идей, призванных повысить осведомленность афганских беженцев об их законных правах и обязанностях в Пакистане.

### B Участники

- Пакистанская НПО «Борьба за изменения»;
- Представительство УВКБ ООН в Пакистане.

### C Действия

- УВКБ ООН работало с НПО «Борьба за изменения» над организацией театральных постановок, направленных на такие вопросы, как выдача по прибытии надлежащих документов, удостоверяющих личность, домогательства полиции, пытки, сексуальное и гендерное насилие в отношении женщин и детей.
- Программа «Театр за развитие» действует в ряде стран, проводя аналогичные информационные мероприятия.
- Представительство УВКБ ООН и одна местная НПО направили афганские театральные коллективы в деревни, где они давали представления толпам афганским мужчинам и мальчикам, собравшимся из любопытства.
- Проект УВКБ ООН в Пакистане предусматривал также проведение ряда образовательных семинаров для сотрудников правоохранительных органов в крупных городах с целью повышения уровня их осведомленности о положении и правах беженцев.

### D Обзор

Программа убедительными и понятными средствами передает практическую информацию, которая крайне важна для сохранения законного статуса в Пакистане. Хотя театр – новаторская и эффективная среда для передачи идей целевой аудитории, большое число людей он не охватывает.

### E Дополнительная информация

## Театральная пьеса «Toda tierra es tu Tierra», Коста-Рика

В пьесе *Toda Tierra es Tu Tierra*, спонсором которой выступило УВКБ ООН, задействованы 45 молодых людей, в том числе коста-риканские и колумбийские беженцы. Пьеса описывает опыт нескольких людей, которым пришлось бежать из родной страны, чтобы спасти свою жизнь. В 2007-2008 годах пьесе показали в нескольких городах страны. Пьесе была присуждена премия Министерства культуры Коста-Рики за вклад в поддержку толерантности и культурного многообразия. См. Приложение 4.

## Образовательный комплект по вопросам убежища и миграции в ЕС: «Не просто числа», 2009 г.

### А Подоплека и обоснование

Комплект призван улучшить понимание в отношении лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов в ЕС и содействовать справедливому восприятию этих групп и их принятию в европейском обществе.

### В Участники

- МОМ;
- УВКБ ООН.

### С Действия

- Разработаны и распространены учебные материалы (DVD, пособие для учителя, форма оценки), ориентированные на возраст 12-18 лет.
- DVD описывает жизнь разных категорий мигрантов, в том числе лиц, ищущих убежища, переселенных беженцев, жертв торговли людьми, трудовых мигрантов и семей мигрантов, рассказывая истории о людях, представляющих каждую из этих категорий.
- Учебный комплект специально предназначен для ответов на вопросы и устранения распространенных среди молодежи неверных представлений о мигрантах и беженцах.
- На первоначальном этапе проекта будут изготовлены около 2000 пилотных комплектов на 20 разных языках, которые будут распространены во всех государствах-членах.

Е **Дополнительная информация** и комплекты размещены на веб-сайтах УВКБ ООН и МОМ [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org) и [www.iom.int](http://www.iom.int).

## Возможная поддержка со стороны УВКБ ООН

УВКБ ООН может оказывать помощь партнерам путем:

- разработки и проведения информационных кампаний там, где лица, относящиеся к компетенции Управления, являются участниками смешанных перемещений;
- распространения информации среди лиц, относящихся к компетенции Управления, в лагерях для беженцев и городах;
- инициирования кампаний по борьбе с расизмом и ксенофобией.

## Список приложений и избранной литературы

### Приложения

- Приложение 1: Радиокампания в Эфиопии, Заключительный Отчет МОМ УВКБ ООН, «Повышение осведомленности для борьбы с торговлей людьми и незаконным ввозом людей через Босассо», 1 декабря 2007 г. – 31 января 2008 г.
- Приложение 2: «Информационно-просветительская кампания против расизма», 2009 г., Италия. Информационный листок о пресс-конференции (только на итальянском языке), 18 марта 2009 г.
- Приложение 3: УВКБ ООН, Основанная на реальных событиях драма помогает афганцам понять права беженцев. 18 августа 2008 г.
- Приложение 4: УВКБ ООН, АСАИ (НПО, занимающаяся защитой беженцев), Министерство культуры и по делам молодежи, преподаватели и ученики “Conservatorio Castella” – государственной службы, известной своими успехами в искусстве, Toda Tierra es Tu Tierra («Вся земля – твоя земля»), июнь 2007 г. – декабрь 2008 г.

### Избранная литература

- UNHCR, Review of UNHCR Mass Information Activities, 1998.  
BBC World Service Trust: Refugees: Emergency Broadcasting Handbook, 2004.

### Общая литература о защите беженцев и международной миграции

- UNHCR, Refugee Protection and International Migration, 17 January 2007.  
UNHCR, UNHCR's Activities in Relation to the Asylum-Migration Nexus, 4 June 2007, EC/58/SC/CRP.12.  
UNHCR, Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration, 19 November 2007, UNHCR/DPC/2007/Doc. 02.  
UNHCR, “Are Refugees Migrants? A Dangerous Confusion”, Speech by Erika Feller, Director of the Department of International Protection, SID lecture series “Migration and Development: Challenges for a World on the Move”, Amsterdam, 27 January 2004.  
UNHCR, Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, 15 May 1997.  
UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track: Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM, 31 May 2001.  
UNHCR, Regional Conference on “Refugee Protection and International Migration in the Gulf of Aden”, Sana'a, Yemen, 19-20 May 2008.  
UNHCR, Refugee Protection and International Migration in West Africa, Statement by the Assistant High Commissioner for Protection at the Regional Conference on Refugee Protection and International Migration in West Africa, Dakar, Senegal, 13-14 November 2008.  
UNHCR, UNHCR's 10-Point Plan in Central America, Western Africa, Eastern Africa and Southern Asia: A two year project, May 2009.  
UNHCR, 10-Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries Along the Eastern and South Eastern Borders of European Union Member States, 29 June 2007.

*Отдел политики защиты и юридических консультаций (PPLAS)  
Управление услуг по международной защите (DIPS)  
УВКБ ООН*

УВКБ ООН  
94, Rue de Montbrillant  
1202 Geneva  
Switzerland