



60
ЛЕТ



Защита беженцев
и смешанная миграция:

Десятикомпонентный план в действии



Защита беженцев и смешанная
миграция:

Десятикомпонентный план в действии

Содержание

Предисловие	стр. 5
Выражения признательности	Стр. 7
Список сокращений	стр. 8
Введение	стр. 9
Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии (2007)	стр. 12
Глава 1. Сотрудничество между основными партнерами	стр. 19
1.1. Сотрудничество на национальном уровне	стр. 24
1.2. Сотрудничество на региональном уровне	стр. 31
1.3. Сотрудничество на глобальном уровне	стр. 43
Глава 2. Сбор и анализ данных	стр. 49
2.1. Определение цели (целей), объема и методологии сбора данных	стр. 55
2.2. Гарантии защиты данных	стр. 57
2.3. Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ данных и их использование в принятии политических решений	стр. 58
Глава 3. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты	стр. 77
3.1. Доведение обязательств по защите до сведения должностных лиц системы въезда («должностных лиц первого контакта системы въезда»)	стр. 83
3.2. Оказание должностным лицам системы въезда помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их в компетентные органы	стр. 87
3.3. Подготовка кадров	стр. 92
3.4. Налаживание диалога и сотрудничества между должностными лицами системы въезда и гуманитарными организациями	стр. 94
3.5. Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты	стр. 98
3.6. Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты, в том числе в рамках операций спасения на море	стр. 100
3.7. Создание независимых контрольных механизмов	стр. 102
Глава 4. Организация приема	стр. 109
4.1. Организация приема в центрах	стр. 114
4.2. Практические примеры организации приема	стр. 116
Глава 5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение	стр. 131
5.1. Составление личных дел	стр. 137
5.2. Передача на рассмотрение	стр. 140

	5.3. Практические предложения по реализации механизмов составления личных дел и передачи на рассмотрение	стр. 142
Глава 6.	Дифференцированные процессы и процедуры	стр. 157
	6.1. Системы защиты детей	стр. 164
	6.2. Поиск семьи	стр. 171
	6.3. Процедуры выявления женщин и девочек в условиях риска	стр. 174
	6.4. Процедуры защиты жертв торговли людьми, не являющихся беженцами	стр. 176
	6.5. Процедуры убежища	стр. 182
Глава 7.	Варианты решений для беженцев	стр. 201
	7.1. Содействие самообеспечению в ожидании долгосрочного решения	стр. 206
	7.2. Долгосрочные решения	стр. 210
	7.3. Решения на основе миграционных систем	стр. 220
Глава 8.	Действия в отношении вторичных перемещений	стр. 229
	8.1. Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений	стр. 235
	8.2. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках незаконных дальнейших перемещений	стр. 238
	8.3. Выработка региональных и (или) двусторонних стратегий защиты	стр. 240
	8.4. Поддержка и мониторинг реадмиссии участников вторичных перемещений в страну их первого убежища	стр. 244
Глава 9.	Механизмы возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции	стр. 249
	9.1. Возвращение	стр. 257
	9.2. Варианты миграции как альтернатива возвращению	стр. 280
Глава 10.	Информационная стратегия	стр. 289
	10.1. Информационные кампании с целью сокращения нерегулярных перемещений	стр. 295
	10.2. Деятельность по информированию и активизации в принимающих странах	стр. 299
	10.3. Предотвращение торговли людьми и повышение уровня осведомленности о ней	стр. 307
	Общая библиография	стр. 313
	Глоссарий	стр. 315

АВТОРСТВО ФОТОГРАФИЙ

Все иллюстрации, использованные в настоящей публикации, защищены авторским правом и остаются полной собственностью УВКБ ООН

Глава 1 : УВКБ ООН / E. Kanalstein

Глава 2 : УВКБ ООН / R. Ek

Глава 3 : УВКБ ООН / B. Heger

Глава 4 : УВКБ ООН / B. Heger

Глава 5 : УВКБ ООН / B. Heger

Глава 6 : УВКБ ООН / J. Björgvinsson

Глава 7 : УВКБ ООН / R. Ek

Глава 8 : **Society for Humanitarian Solidarity**

Глава 9 : УВКБ ООН / R. Arnold

Глава 10 : УВКБ ООН / УВКБ ООН Кыргызстан

Предисловие

Движущие силы перемещения – от конфликтов и нарушений прав человека до экологических катастроф, бедности и отсутствия жизненных перспектив – постоянно множатся в мире, который становится все более мобильным. Побуждение к тому, чтобы куда-нибудь уехать, все в большей степени создается несметным числом выталкивающих и притягивающих факторов, по-разному связанных с безопасностью, правами человека, социально-экономическими и геополитическими условиями. Это серьезно усложняет среду, в которой приходится реализовывать защиту беженцев. Один из аспектов этой проблемы – разграничение беженцев и мигрантов с тем, чтобы обеспечить надлежащую защиту первых.

В ответ на множество вызовов, возникающих при выявлении и защите беженцев, движущихся в рамках более широких перемещений людей, УВКБ ООН в 2006 году разработало «Десятикомпонентный план по защите беженцев и смешанной миграции». В этом документе приведен ряд практических предложений по оказанию государствам помощи в разработке и внедрении стратегий миграции с учетом потребностей защиты, т.е. стратегий, которые учитывают потребности беженцев и других особых групп людей, которые перемещаются в составе смешанных потоков.

Спустя четыре года после выхода в свет этого документа Десятикомпонентный план пользуется широким признанием во многих регионах. Управление и все большее число государств используют Десятикомпонентный план как стратегический инструмент для поддержки адвокатирувания, связи с правительственными органами и между ними, а также для работы с другими партнерами. Заложенный в Плане комплексный подход, рассматривающий защиту беженцев как умеренно сложную и выполнимую задачу, помог усовершенствовать законодательную и институциональную базу по вопросам, касающимся беженцев и убежища, в странах, сталкивающихся со смешанными потоками. Механизм взаимодействия, на котором построен План, оказался существенно важным для повышения эффективности практических мер по защите в контексте смешанных перемещений.

В свое время я обещала, что УВКБ ООН подготовит сборник практических примеров, касающихся реализации Плана, в разрезе его тематических направлений. Осуществить этот проект нам помогло щедрое финансирование со стороны Европейской Комиссии. Подборка практических примеров, приведенная здесь, в значительной степени основана на материалах наших подразделений на местах, правительственных и неправительственных партнеров по всему миру. Свой вклад в подготовку этого документа внес ряд региональных конференций заинтересованных сторон по вопросам защиты беженцев и международной миграции, которые УВКБ ООН организовало в сотрудничестве со своими партнерами на протяжении нескольких последних лет.

Приведенные в «Сборнике» примеры не выбирались как «образцы наилучшей практики» как таковые – не в последнюю очередь потому, что некоторые из них, будучи в целом положительными, все же содержат менее позитивные аспекты с точки зрения защиты. Тем не менее, они включены в «Сборник», поскольку в совокупности они иллюстрируют, как государства и другие субъекты пытаются справиться со сложными и многообразными вызовами, возникающими из-за смешанных перемещений, стремясь одновременно найти надлежащий баланс между национальными интересами и международными обязательствами. Данный «Сборник» - развивающийся документ.

Мы рассчитываем добавлять в него практические методы, доказавшие свою ценность, и изымать те практические методы, которые оказались неэффективными.

Предлагаю всем читателям пользоваться этим «Сборником» как руководящим источником для разработки новых проектов и инициатив в сфере защиты беженцев и смешанных перемещений.

Женева, 15 декабря 2010 г.

Эрика Феллер

Помощник Верховного комиссара по вопросам защиты

Благодарность

Издание настоящего «Сборника» стало возможным благодаря щедрому финансированию, полученному от Европейской Комиссии. «Сборник» является частью трехлетнего проекта «Десятикомпонентный план УВКБ ООН в Центральной Америке, Западной Африке, Восточной Африке и Азии», финансируемого по Многолетней тематической программе сотрудничества с третьими странами в сферах миграции и убежища.

Настоящий «Сборник» является продуктом совместных усилий, созданным благодаря вкладу сотрудников и партнеров УВКБ ООН. Он основан на предварительном издании, выпущенном в июне 2009 г. в целях проведения консультаций, и отражает полученные предложения и замечания.

Отдел международной защиты (ОМЗ) хотел бы особенно поблагодарить тех многих коллег из Штаб-квартиры и на местах, которые внесли свой вклад в разработку этого «Сборника», предоставив информацию об интересных практических примерах и прислав свои комментарии к проектам глав. Кроме того, мы хотели бы выразить благодарность сотрудникам МОМ за их полезные замечания и материалы, особенно к Главе 9 (возвращение лиц, не являющихся беженцами). Наконец, мы хотели бы также обратить внимание на существенный вклад, внесенный в подготовку настоящего «Сборника» рядом консультантов и стажеров ОМЗ.

Первое издание, февраль 2011 г.

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Женева, февраль 2011

Настоящий документ издается для всеобщего распространения. Все права защищены.

Любая часть настоящего «Сборника» может быть воспроизведена или переведена на другие языки без предварительного разрешения УВКБ ООН, при условии, что:

- все части распространяются бесплатно и
- выражается признательность в адрес УВКБ ООН.

Список сокращений

Десятикомпонентный план (или «План»)	Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции
Конвенция 1951 г.	Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (СМД ООН, т. 189, стр. 137), <i>вступившая в силу</i> 22 апреля 1954 г.
Протокол 1967 г.	Протокол 1967 г. к Конвенции о статусе беженцев (СМД ООН, т. 606, стр. 267), <i>вступивший в силу</i> 4 октября 1967 г.
Палермские протоколы 2000 г.	Протоколы, дополняющие Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.): Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (2000 г.); Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (2000 г.); Протокол против незаконного изготовления и оборота огнестрельного оружия, его составных частей и компонентов, а также боеприпасов к нему (2001 г.)
ЕК	Европейская Комиссия
ЕС	Европейский Союз
МККК	Международный комитет Красного Креста
ЛПВС	Лицо, перемещенное внутри страны
МФККП	Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца
МОТ	Международная организация труда
МОМ	Международная организация по миграции
МВ	Меморандум о взаимопонимании
НПО	Неправительственная организация
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
УВКПЧ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по правам человека
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОСБ	Определение статуса беженца
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНИФЕМ	Фонд ООН для развития в интересах женщин
УКГД ООН	Управление ООН по координации гуманитарной деятельности
США	Соединенные Штаты Америки
СК	Соединённое Королевство Великобритании и Северной Ирландии
ВПП	Всемирная продовольственная программа

Введение

Растущие масштабы и сложность перемещений населения умножили количество точек пересечения между защитой беженцев и международной миграцией. «Смешанные перемещения», при которых лица с разными целями передвигаются вместе по одним и тем же маршрутам и на одних и тех же транспортных средствах или пользуясь услугами одних и тех же контрабандистов, могут создавать проблемы для государств, а также риски для лиц, передвигающихся в рамках таких перемещений. Передвижение, осуществляемое без надлежащих документов, часто сопряжено с опасностями: в частности, участники смешанных перемещений подвергаются эксплуатации и жестокому обращению со стороны контрабандистов и торговцев людьми; более того, возникает риск для их жизни. У многих лиц, мигрирующих незаконно, есть особые потребности, которые требуют неотложного внимания. Выявление беженцев в более широких нерегулярных смешанных потоках может быть сложной задачей, особенно если у самих этих лиц разные мотивы для перемещения. После выявления беженцы требуют защиты от высылки, возможности самообеспеченности и доступа к долгосрочным решениям.

Вместе с тем, повышение уровня осведомленности о более масштабном явлении миграции в целом и о постоянном развитии миграционных законов и миграционной политики государств может дать новые возможности для защиты беженцев, а также для помощи другим лицам, путешествующим в составе смешанных перемещений, в том числе жертвам торговли людьми и несопровождаемым и разлученным с семьей детям. Региональные программы либерализации и миграции, направленные на удовлетворение спроса на рабочую силу, к примеру, расширили пространство защиты, доступное для беженцев в некоторых странах.

Десятикомпонентный план – это инструмент, разработанный УВКБ ООН с целью оказания правительствам и другим заинтересованным сторонам помощи в интеграции аспектов защиты беженцев в миграционную политику. Десятикомпонентный план состоит из 10 направлений действий, в каждом из которых предлагаются практические, учитывающие потребности защиты средства и стратегии, которые можно принять как элемент эффективных и согласованных ответных мер по решению проблемы смешанных перемещений. Акцент в Десятикомпонентном плане ставится на мероприятия в странах транзита и назначения на основе сотрудничества и разделения ответственности между заинтересованными государствами и другими соответствующими сторонами. Он включает как традиционные меры защиты, так и конкретные предложения по защите беженцев и лиц, ищущих убежища, которые передвигаются в составе смешанных перемещений. В частности, в Десятикомпонентном плане рекомендовано создать системы въезда, содержащие механизмы выявления новоприбывших с потребностями защиты и удовлетворения потребностей других категорий лиц, задействованных в смешанных перемещениях.

В Десятикомпонентном плане не рассматриваются конкретно коренные причины смешанных перемещений, однако признается необходимость более долговременного участия и устойчивого развития, направленного на построение мира, демократизацию и создание источников к существованию в рамках комплексного и кооперационного подхода.

При разработке Десятикомпонентного плана использовались инициативы в сфере защиты, которые правительства, УВКБ ООН и его партнеры разработали в различных регионах. Со времени выхода в свет в 2006 году Десятикомпонентный план также является источником вдохновения для новых проектов. В данной публикации представлена подборка как этих, уже

сложившихся, так и более новых проектов, что имеет целью обеспечить практическое руководство по реализации Десятикомпонентного плана для правительств, персонала УВКБ ООН и других заинтересованных лиц.

Почти 200 практических примеров из 110 стран было выбрано за тот конкретный вклад, который они вносят в дело достижение целей Десятикомпонентного плана, а именно за разработку миграционных стратегий, учитывающих вопросы суверенитета и безопасности государств, с одновременным принятием во внимание потребностей и прав всех лиц, участвующих в смешанных перемещениях. Многие из этих примеров касаются разных заинтересованных лиц, как правительственных, так и неправительственных, что демонстрирует важность и ценность совместных усилий.

Примеры для этого сборника выбирались с учетом их ценности, несмотря на проблемы с реализацией. Некоторые из этих проблем освещены в соответствующих описаниях проектов; остальные проекты начаты лишь недавно, и их влияние еще невозможно оценить определенно. Таким образом, удалось избежать классификации по типу «наилучшая практика» или «надлежащая практика».

Хотя УВКБ ООН и его партнеры работают над вопросами, связанными с защитой беженцев и международной миграцией, уже длительное время, в некоторых регионах эта тема относительно нова. Как следствие, некоторые регионы чаще представлены в примерах, чем другие. Вместе с тем, предполагается, что данная подборка примеров будет быстро расширяться, включая примеры из других регионов, учитывая растущее число инициатив.

Структура данного «Сборника» и пояснения используемых символов

Данный «Сборник» построен в соответствии с 10 направлениями действий Десятикомпонентного плана, с акцентом на представление практических примеров. Каждая глава начинается с введения, после чего следует перечень предложений для заинтересованных сторон и видов поддержки, которую УВКБ ООН может оказать партнерам. Затем даются соответствующие практические примеры. Эти примеры в каждой главе упорядочены, главным образом, по странам или регионам. Хотя они приведены не в конкретном порядке предпочтений, некоторые из них выделены, чтобы подчеркнуть особенно эффективную практическую реализацию. Для большинства примеров на прилагаемом компакт-диске приведена вспомогательная документация. Многие примеры также содержат ссылки на веб-сайты, на которых можно найти дополнительную информацию о проектах. В конце каждой главы дан перечень избранной литературы.

В настоящей публикации используются следующие символы:



Особенно эффективная практическая реализация



Полезное оперативное средство

Настоящая публикация представляет собой развивающийся документ. Его интерактивная версия размещена на общедоступном веб-сайте УВКБ ООН и будет периодически обновляться. УВКБ ООН приветствует замечания, предложения и информацию о проектах и инициативах, которые могут обогатить эту подборку примеров. Пожалуйста, присылайте такую информацию по электронной почте по адресу HQPR07@unhcr.org.

УВКБ ООН
Отдел международной защиты
Февраль 2011 г.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев

Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план действий

Содержание

Введение

1. Сотрудничество между основными партнерами
2. Сбор и анализ данных
3. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты
4. Организация приема
5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение
6. Дифференцированные процессы и процедуры
7. Варианты решений для беженцев
8. Действия в отношении вторичных перемещений
9. Механизмы возвращения для лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции
10. Информационная стратегия

Введение

Хотя на беженцев и лиц, ищущих убежища, приходится относительная небольшая часть глобального перемещения людей, они все больше передвигаются из одной страны в другую и с одного континента на другой вместе с другими людьми, у которых причины для перемещения иные и не связаны с защитой.

В большинстве случаев такие перемещения являются нерегулярными, в том смысле, что они имеют место без необходимых документов и в них часто участвуют контрабандисты людей и торговцы людьми. Люди, перемещающиеся таким образом, часто подвергают свою жизнь риску, вынуждены путешествовать в негуманных условиях и могут сталкиваться с эксплуатацией и жестоким обращением. Государства считают такие перемещения угрозой для своего суверенитета и безопасности.

Перед международным сообществом встала неотложная необходимость более согласованного и комплексного противодействия этому явлению. Государства приняли на себя обязательства по защите беженцев по международным инструментам, и соблюдение таковых – в их коллективных интересах.

Говоря конкретнее, следует предпринять шаги для создания систем въезда, способных выявлять новоприбывших с потребностями в международной защите и предоставлять им соответствующие и дифференцированные решения, одновременно с другими решениями, которые необходимо реализовать для других групп, участвующих в смешанных перемещениях. УВКБ ООН уделяет особое внимание необходимости обеспечить, чтобы предоставление защиты и убежища беженцам и другим лицам, подпадающим под компетенцию Управления, не усугубляло сложности, с которым

государства сталкиваются при более общем контроле прибытия и проживания иностранных граждан и в борьбе с международной преступностью.

В данной публикации определены десять ключевых сфер, в которых УВКБ ООН заинтересовано и может играть определенную роль и где, по мнению Управления, необходимы инициативы, могущие оказать положительное воздействие. План действий, приведенный в данной работе, особенно актуален для ситуаций, где беженцы сталкиваются с риском высылки, нарушений прав человека и опасности дальнейшего передвижения.

Данная публикация не претендует на полноту в отношении вопросов, которые выходят за рамки компетенции и ответственности УВКБ ООН. Кроме того, в ней не приводится подробный план реализации каждого компонента Плана действий.

В матрице, приведенной в Приложении I, перечислены цели, которые План действий должен достичь, и представлены предложения по мерам, которые можно было бы предпринять по каждому из десяти компонентов.¹ План действий – глобальный по характеру, и его реализацию, несомненно, следует осуществлять с учетом конкретного регионального и национального контекста.

1. Сотрудничество между основными партнерами

Действенные подходы к дилеммам смешанных перемещений будут неизбежно зависеть от полноты сотрудничества между ключевыми заинтересованными субъектами: затронутыми данной проблемой государствами, правительственными органами, региональными и международными организациями с соответствующими полномочиями (как то УВКБ ООН, УВКПЧ ООН, ЮНИСЕФ и МОМ), а также местными и международными НПО.

Следовательно, первым шагом является выявление и созыв таких субъектов на соответствующий форум, чтобы они могли обмениваться информацией и устанавливать условия сотрудничества и координации. Предпочтительно, чтобы организатором такого форума стало одно или несколько затронутых данной проблемой государств, однако международная организация тоже может играть роль «бюро добрых услуг» в этом отношении.

2. Сбор и анализ данных

Ключ к любой согласованной и всеобъемлющей стратегии – сбор и анализ данных и обмен данными о характеристиках перемещения и групп, которые его образуют. Такие данные должны, как правило, включать информацию об условиях в странах происхождения, мотивах перемещения, видах транспорта, маршрутах транзита и пунктах въезда. Международные и региональные организации имеют все возможности для того, чтобы обеспечить поддержку в выполнении этой функции.

3. Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты

Создание функционирующей системы въезда является важным элементом любой стратегии, касающейся смешанных перемещений. Пограничный контроль имеет большое значение

¹ Приложение I «Контрольный перечень по Десятикомпонентному плану действий для УВКБ ООН» находится на прилагаемом компакт-диске.

для достижения целей борьбы с международной преступностью, включая незаконный ввоз людей и торговлю людьми, и для предотвращения угроз безопасности.

Необходимы практические гарантии защиты, которые обеспечат, чтобы такие меры не применялись неразборчиво и несоразмерно и чтобы они не приводили к высылке. В этом отношении для пограничников и сотрудников иммиграционной службы были бы полезными обучение и четкие инструкции в отношении того, как реагировать на ходатайства о предоставлении убежища и как удовлетворять потребности разлученных с семьей детей, жертв торговли людьми и других групп с особыми потребностями.

Что касается нерегулярной миграции по морю, то здесь возникает особый набор обстоятельств, которые следует учитывать, в том числе спасение на море, соблюдение обязательств по морскому праву, поддержание целостности поисково-спасательного режима и обеспечение бесперебойного потока морского сообщения.

4. Организация приема

Необходима соответствующая организация приема, которая позволит обеспечить возможность удовлетворения основных человеческих потребностей лиц, участвующих в смешанных перемещениях. Такая организация приема должна также способствовать регистрации новоприбывших и выдаче им временных документов. В частности, в ситуациях, где значительная доля новоприбывших – беженцы или лица, ищущие убежища, УВКБ ООН могло бы содействовать внедрению необходимых механизмов или иным образом участвовать в процессе на временной основе, вместе с главным ответственным исполнителем по данному направлению работы.

5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение

После регистрации новоприбывших и выдачи им временных документов необходимо будет вынести первоначальное решение в отношении того, кто эти лица, почему они покинули свою страну и какая страна является планируемым пунктом их назначения. Консультирование дает возможность установить, хотят ли они просить убежища, и определить другие возможные варианты для них, включая возвращение, регуляризацию или регулярную дальнейшую миграцию. Такой механизм направления не является определением статуса беженца. Его роль состоит скорее в том, чтобы дать обоснованное представление о мотивах выезда лица и обеспечить, чтобы на его просьбу был дан наиболее подходящий ответ. В Приложении II приведено схематическое представление возможного принципа работы такого механизма составления личных дел и передачи на рассмотрение.²

6. Дифференцированные процессы и процедуры

Что касается ходатайств о предоставлении убежища, то те из них, которые представляются относительно простыми (поскольку они явно обоснованные или явно необоснованные),

² Приложение II «Схематическое представление механизма составления личных дел и передачи на рассмотрение в контексте работы со смешанными миграционными перемещениями» находится на прилагаемом компакт-диске.

можно было бы рассматривать по ускоренной процедуре. Остальные и более сложные ходатайства, как правило, требуют более детальной оценки. Ситуация лиц с особыми потребностями, не связанными с убежищем, включая жертв торговли людьми, не нуждающихся в международной защите, а также лиц, стремящихся мигрировать, должна рассматриваться по другим процедурам, выходящим за рамки механизма убежища (см. ниже Главу 9).

Хотя основным партнером государств в отношении процедур определения статуса беженца, вероятно, является УВКБ ООН, НПО, юристы и организации гражданского общества также должны играть определенную роль в реализации данной составляющей Плана действий. В отношении других процессов УВКБ ООН будет задействована лишь минимально, если вообще такое участие будет иметь место. Перечень вероятных партнеров будет зависеть от положения дел в конкретной стране и от того, какие организации присутствуют и желают выступить партнером.

7. Варианты решений для беженцев

Лица, признанные беженцами или иным образом нуждающимися в международной защите, требуют построенных на защите ответных мер, включающих долгосрочное решение, характер которого будет зависеть от возможностей и ограничений, присущих конкретной ситуации.

Комплексный подход, предполагающий комбинацию решений, часто дает наилучшие шансы на успех. Помимо классических долгосрочных решений, дополнительную перспективу для некоторых беженцев могут открыть возможности законной миграции.

Страны, принимающие беженцев, могут пользоваться международной помощью для укрепления национальных возможностей защиты.

8. Действия в отношении вторичных перемещений

Решение проблем беженцев и лиц, ищущих убежища, которые прибыли из стран, где они уже получили достаточную защиту, требует более определенной стратегии. Эта стратегия должна учитывать как законную озабоченность государств в отношении нерегулярного дальнейшего перемещения, так и права и благополучия заинтересованных лиц. Усилия по выработке такой стратегии до настоящего времени не смогли обеспечить достижение международного консенсуса. УВКБ ООН обязуется продолжать работу в этом отношении.

9. Механизмы возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции

Для лиц, не признанных беженцами, и для тех, кто не хочет просить убежища, предпочтительной ответной мерой со стороны государств обычно является оперативное возвращение с соблюдением безопасности и уважением достоинства. УВКБ ООН может в порядке любезности помогать государствам в возвращении лиц, не нуждающихся в международной защите, в случаях, где возвращение является наиболее приемлемым и

согласованным решением. Характер помощи со стороны УВКБ ООН заслуживает более тщательного изучения всеми заинтересованными сторонами.

Будут обстоятельства, в которых лица, не удовлетворяющие необходимым критериям для получения статуса беженца, могут, тем не менее, рассчитывать на альтернативные варианты временной миграции. Эти варианты могут позволять таким лицам находиться в стране прибытия на законных основаниях или переехать в третью страну по причинам гуманитарного характера либо с целью работы, получения образования или воссоединения семьи. Усилия по решению проблемы смешанных перемещений должны также включать изучение возможностей регулярной миграции – временной или даже более долгосрочной.

10. Информационная стратегия

Все вышеописанные меры должны дополняться информационными кампаниями в странах происхождения, транзита и назначения. Людей необходимо предупреждать об опасностях нерегулярного перемещения и о трудностях, с которыми они могут столкнуться по прибытии, а также информировать об альтернативах нерегулярной миграции, подходящих для обстоятельств, в которых они находятся.

Такие информационные кампании, вероятно, не обуздают нерегулярные перемещения полностью, однако в сочетании с другими мерами и при поддержке более долгосрочных действий по искоренению первопричин таких перемещений они могут оказывать положительное воздействие.

Хотя проведение информационных кампаний является в первую очередь задачей тех организаций, полномочия которых касаются миграции или информации, таких как МОМ, УВКБ ООН также может играть определенную роль в таких инициативах. УВКБ ООН заинтересована в этом и обладает возможностями для того, чтобы инициировать деятельность по информированию общественности о положении беженцев, чтобы способствовать толерантности и бороться с расизмом и ксенофобией.

УВКБ ООН
Январь 2007 г.

Защита беженцев и смешанная миграция: Десятикомпонентный план в действии



1

Сотрудничество между
основными партнерами



2

Сбор и анализ данных



3

Системы въезда
с учетом необходимости
обеспечения защиты



4

Организация приема



5

Механизмы составления
личных дел и передачи на
рассмотрение



6

Дифференцированные
процессы и процедуры



7

Варианты решений
для беженцев



8

Действия в отношении
вторичных перемещений



9

Механизмы возвращения
для лиц, не являющихся
беженцами, и альтернативные
варианты миграции



10

Информационная стратегия

Сотрудничество между Основными партнерами

ГЛАВА 1



Введение	стр. 22
Реализация сотрудничества между основными партнерами: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 23
1.1. Сотрудничество на национальном уровне	стр. 24
Мавритания: Укрепление национальных возможностей по управлению смешанными миграционными перемещениями	стр. 24
Марокко: Тематическая группа ООН по миграции	стр. 26
Сомали: Специальная рабочая группа по смешанной миграции	стр. 28
Танзания: Специальная министерская рабочая группа по нерегулярной миграции	стр. 30
1.2. Сотрудничество на региональном уровне	стр. 31
1.2.1. Америка	стр. 31
Региональная конференция по миграции (Пуэблский процесс): повышение уровня осведомленности о предоставлении международной защиты беженцам в рамках смешанных миграционных потоков	стр. 31
Мексиканский план действий для латиноамериканских государств	стр. 32
1.2.2. Азиатско-тихоокеанский регион	стр. 33
Азиатско-Тихоокеанская сеть по правам беженцев	стр. 33
Межправительственные азиатско-тихоокеанские консультации по беженцам, перемещенным лицам и мигрантам	стр. 35
Тихоокеанский проект УВКБ ООН: наращивание потенциала защиты в Тихоокеанском регионе	стр. 36
1.2.3. Европа	стр. 38
Процесс приграничного сотрудничества («Седеркопингский процесс»)	стр. 38
Совместная инициатива ЕК и ООН по миграции и развитию (СИМР)	стр. 39
1.2.4. Аденский залив	стр. 40
Региональная конференция по вопросам защиты беженцев и международной миграции из Африки в Аденский залив	стр. 40
Дополнительные примеры регионального сотрудничества	стр. 42
Матрица выполнения Десятикомпонентного плана (<i>оперативное средство</i>)	стр. 42
1.3. Сотрудничество на глобальном уровне	стр. 43
Бернская инициатива и Международная повестка дня по управлению миграцией	стр. 43
Комплексный план действий для индокитайских беженцев	стр. 44
Другие примеры глобального сотрудничества в сфере миграции	стр. 46
Избранная библиография	стр. 47

Введение

Принцип международного сотрудничества и связанные с ним концепции, такие как распределение бремени и ответственности и международная солидарность, являются важными элементами международного режима убежища: в Преамбуле Конвенции 1951 г. рекомендовано, чтобы государства решали проблемы, связанные с убежищем, коллективно, разделяя ответственность в целях уравнивания бремени.

Такое сотрудничество – не только между государствами, но и между другими заинтересованными сторонами, в том числе между соответствующими международными организациями и НПО – особенно актуально для действенного и согласованного решения вопросов, связанных со смешанными перемещениями. Смешанные перемещения по определению включают различные категории лиц, которые передвигаются вместе по одним и тем же маршрутам и на одних и тех же транспортных средствах, но имеют разные потребности, характеристики и мотивы. Поскольку смешанные перемещения регулярно затрагивают ряд стран, расположенных по конкретному маршруту миграции, то одно государство, как правило, не в состоянии решить эту проблему самостоятельно. Кроме того, учитывая разные характеристики лиц, участвующих в смешанных перемещениях, ответные меры не вписываются исключительно в рамки мандата или компетенции УВКБ ООН или любой другой организации.

В контексте Десятикомпонентного плана основная задача механизмов сотрудничества между основными партнерами состоит в том, чтобы обеспечить как эффективность миграционной политики, так и ее «чувствительность к защите», т.е. она должна учитывать потребности всех лиц, участвующих в смешанных перемещениях, в том числе лиц, ищущих убежища, беженцев, жертв торговли людьми, несопровождаемых и разлученных с семьей детей и других групп.

В отличие от других направлений действий, предусмотренных Десятикомпонентным планом, в которых очерчены средства выработки практических, учитывающих потребности защиты мер реагирования на смешанные перемещения в конкретной тематической области, темой данной главы, озаглавленной «Сотрудничество между основными партнерами», является всеобъемлющая методология решения проблем, связанных со смешанными перемещениями. Большинство примеров, приведенных в данном «Сборнике», охватывает нескольких участников и демонстрирует, как можно активизировать сотрудничество для решения проблем смешанных перемещений в данной конкретной сфере. Примеры же, приведенные в этой главе, в отличие от других глав, сосредоточены в основном на сотрудничестве на национальном, региональном и международном уровнях в рамках нескольких или всех аспектов смешанных перемещений.

Каждая ситуация, касающаяся смешанных перемещений, имеет свои особенности. Невозможно разработать инструменты для сотрудничества абстрактно, без учета конкретной ситуации и потребностей и интересов всех заинтересованных лиц. Кроме того, как указано выше, перечень партнеров в любой конкретной ситуации будет определяться несколькими факторами, такими как маршруты передвижения (затрагивающие разные государства), характеристики передвигающихся лиц (подразумевается участие ведомств с разными сферами компетенций), полномочия и ресурсы министерств, международных организаций и НПО, которые фактически или потенциально присутствуют в затронутом данной проблемой государстве или регионе. Состав заинтересованных лиц может также варьироваться в зависимости от фазы реагирования (прибытие, среднесрочное пребывание, долгосрочные решения). Подход, основанный на сотрудничестве, обеспечит максимальное использование всего спектра возможностей и опыта государств и других задействованных партнеров. Вместе с тем, он также требует учитывать точки зрения всех партнеров, независимо от того, совпадают ли они, дополняют ли они друг друга или различаются. В примерах, представленных в этой главе, отмечены возможные пути достижения этой цели.

Реализация сотрудничества между основными партнерами: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Определить основных партнеров/заинтересованные стороны на национальном, региональном и международном уровнях для участия в совместных мерах реагирования.
- Повысить уровень осведомленности о конкретных потребностях, правах человека и вопросах защиты беженцев, выделить недостатки для реализации соответствующих мер вмешательства.
- Поощрять межведомственный подход и учитывать организационные различия, в том числе полномочия и точки зрения, культуру, методы работы, параметры деятельности и приоритеты.
- Создать платформу для диалога и обмена информацией, обеспечить прозрачное принятие решений, участвовать в коллективной работе по результатам встреч.
- Способствовать созданию национальных и региональных координационных структур, включая приграничное сотрудничество, с участием всех соответствующих партнеров/заинтересованных сторон, а также организаций гражданского общества и научных кругов.
- Включить вопросы миграции и убежища в национальную повестку дня правительств, представительств ООН в странах и в рамочные программы помощи, разработать рекомендации в отношении планов действий и заручиться поддержкой со стороны доноров.
- Распределить обязанности согласно мандатам и компетенции каждого партнера, учитывая имеющиеся возможности и ресурсы. Надлежащее руководство и подотчетность помогают обеспечить согласованность, системность и предсказуемость стратегии сотрудничества.
- Координировать национальные, региональные и транснациональные инициативы, создать коммуникационные каналы как на рабочем, так и на политическом уровне.
- Обеспечить согласованность мер реагирования, а также гибкость с целью адаптации к изменяющимся реалиям.
- Проверять эффективность мер вмешательств и освещать извлеченные уроки.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Предоставлять партнерам услуги специалистов в области защиты и проводить обучение в этой сфере;
- Участвовать на разных уровнях в соглашениях о распределении бремени и сотрудничестве;
- Способствовать диалогу между соответствующими участниками и координировать его;
- Служить партнером в инициативах и проектах, касающихся защиты беженцев, доступа к убежищу и долгосрочных решений;
- Оказывать техническую помощь для разработки комплексных, совместных и учитывающих необходимость защиты мер реагирования на смешанные перемещения;

- Расширять использование Десятикомпонентного плана как стратегического средства адвокатирувания, связи с правительствами и сотрудничества;
- Поощрять обязательства государств, основанные на принципах международной солидарности и распределения бремени, с целью оказания помощи принимающим странам, сталкивающимся с большим количеством лиц, прибывающих в смешанных перемещениях, или с частым притоком лиц, ищущих убежища.

1.1. Сотрудничество на национальном уровне

Сотрудничество между партнерами на национальном уровне создает основу для эффективного, комплексного и учитывающего необходимость обеспечения защиты реагирования на смешанные перемещения в конкретном государстве. К основным партнерам обычно относятся местные органы власти, правительства государств, местные представительства соответствующих международных организаций и НПО, действующие при поддержке государств и других заинтересованных сторон, как из данного региона, так и из других регионов, соответственно обстоятельствам. Сотрудничество может быть направлено на наращивание потенциала конкретной страны по совершенствованию мер реагирования на смешанные перемещения в целом или же в отношении конкретного элемента или этапа реагирования, такого как организация приема и рассмотрения ходатайств.

МАВРИТАНИЯ: УКРЕПЛЕНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ СМЕШАННЫМИ МИГРАЦИОННЫМИ ПЕРЕМЕЩЕНИЯМИ 2008 – 2009 ГГ. (ПОДЛЕЖИТ ПОВТОРНОЙ ПОДАЧЕ НА ПРЕДМЕТ ДВУХЛЕТНЕГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В 2010 Г.)

А. Краткая информация и обоснование

Первая фаза проекта «Укрепление национальных возможностей по управлению смешанными миграционными перемещениями» (далее – «Проект») выполнялась в 2008 и 2009 гг. Проект касался смешанных перемещений из Мавритании и через Мавританию на Канарские острова.

Задачи Проекта состояли в следующем:

- укрепить пространство убежища в Мавритании;
- усилить понимание международных норм, касающихся миграции и защиты беженцев, с целью содействия соответствию национальных законов этим нормам;
- расширить организационно-управленческие возможности в сфере миграции и соблюдения беженского права на основе национальных процедур принятия решений в отношении убежища и определения соответствия установленным критериям, уточнения обязанностей, совершенствования механизмов координации, облегчения доступа к необходимой информации.

Европейской Комиссии подан запрос на финансирование второй фазы Проекта, и последующие мероприятия будут осуществляться в течение двух лет. Помимо вышеперечисленных задач, вторая фаза Проекта предполагает четвертую задачу:

- поддерживать самообеспечение беженцев как средство усиления защиты, снижать риск нерегулярных вторичных перемещений и способствовать определению наиболее подходящих долгосрочных решений.

В. Участники

Первая фаза Проекта включала сотрудничество между рядом организаций:

- ЕК;
- Fondation Internationale et pour l'Ibero Amérique d'administration et politiques publiques (FIIAPP) (Международным и испано-американским фондом государственного управления и политики);
- МОМ;
- местными партнерами-исполнителями (Мавританским Красным Полумесяцем, Испанским Красным Крестом и Французской полицейской службой международного технического сотрудничества);
- УВКБ ООН.

Вторая фаза Проекта предполагает участие УВКБ ООН и его партнеров:

- Министерства внутренних дел и децентрализации Мавритании (МИДЕК);
- Association pour la Lutte contre la Pauvreté et pour le Développement (ALPD).

С. Действия

Мероприятия, реализованные в первой фазе Проекта, были направлены на укрепление национального потенциала в сфере убежища и осуществление чрезвычайных гуманитарных мер реагирования с целью удовлетворения потребностей беженцев, лиц, ищущих убежища, и мигрантов.

FIIAPP, в сотрудничестве с Испанским Красным Крестом и Мавританским Красным Полумесяцем:

- управляла оказанием гуманитарной помощи лицам, проживающим в центре приема Нуадхибу;
- проводила обучение сотрудников мавританских органов власти во временных центрах приема;
- осуществляла меры по наращиванию потенциала мавританских органов власти в сфере наблюдения за границами.

УВКБ ООН, в сотрудничестве с НПО:

- оказывало помощь беженцам;
- способствовало лучшему пониманию смешанных перемещений в Мавритании;
- укрепляло национальные процедуры в сфере убежища и оказывало поддержку управлению миграции и защиты Министерства внутренних дел;
- подготовило правовые исследования в поддержку процесса пересмотра законодательства Мавритании о миграции и убежище;
- организовало региональные семинары-тренинги по праву в области убежища и беженскому праву;
- оказывало поддержку Рабочей группе по миграционным потокам в Нуакшоте.

МОМ, в сотрудничестве с Мавританским Красным Полумесяцем:

- оказывала помощь в добровольном возвращении нерегулярных мигрантов с особыми потребностями;
- оказывала техническую помощь в более совершенном оснащении ряда пограничных пунктов для обеспечения въезда и выезда с территории страны (при координации с Французской полицейской службой международного технического сотрудничества);

- проводила ознакомительные поездки и учебные курсы по вопросам подделки документов, биометрии и управления пограничными пунктами.

В ходе второй фазы Проекта УВКБ ООН планирует продлить период выполнения вышеперечисленных мероприятий еще на два года. Дополнительная задача состоит в следующем:

- оказывать помощь беженцам, особенно беженцам с особыми потребностями, одновременно поощряя самообеспечение для снижения зависимости от гуманитарной помощи.

D. Обзор

Проект способствует сотрудничеству между УВКБ ООН, мавританскими властями, НПО и другими организациями гражданского общества. Более эффективная координация мер реагирования помогла устранить проблемы, связанные с риском для мигрантов, лиц, ищущих убежища, и беженцев. В 2009 г. была разработана и представлена Совету Министров Мавритании национальная миграционная стратегия, а УВКБ ООН направило свои комментарии к проекту закона об иностранцах и убежище, который рассматривался на сессии Парламента в мае 2010 г. Проект также строил свою работу на результатах предыдущих мероприятий по смешанным перемещениям, осуществленных в этой стране, таких как работа группы «*Groupe d'Etude des Flux Migratoires*» (GEFM), которая была создана в 2005 г. Министерством внутренних дел и включала заинтересованные дипломатические миссии, соответствующие управления министерств, агентства ООН и МОМ.¹

В первой фазе Проекта было расширено сотрудничество между УВКБ ООН, МОМ и FIIAPP. Во второй фазе УВКБ ООН разработает дальнейшие стратегии по совершенствованию убежища, защиты и долгосрочных решений, дополняя этим работу нового Межведомственного комитета по миграции, созданного МОМ в сотрудничестве с правительством Мавритании и отдельно финансируемого ЕК.

МАРОККО: ТЕМАТИЧЕСКАЯ ГРУППА ООН ПО МИГРАЦИИ 2007 – 2011 гг.



A. Краткая информация и обоснование

Тематические группы в составе Представительства ООН в Марокко способствуют реализации Рамочной программы помощи ООН для Марокко (UNDAF). Эти тематические группы служат форумом для обмена информацией и анализа информации, разработки совместных стратегических рамок и содействия совместной работе агентств ООН по совершенствованию национальной политики, программ и возможностей.

Одна из таких групп – Тематическая группа ООН по миграции, которая оказывает марокканским властям и гражданскому обществу поддержку в разработке политики и стратегий с целью более эффективного решения проблем смешанных миграционных перемещений в соответствии с UNDAF на 2007-2011 годы.

На Тематическую группу по миграции возложено пять основных задач:

- поддерживать марокканские власти в разработке и реализации миграционной политики;

¹ Хотя GEFM не проводила свои заседания с 2006 года, недавно была возобновлена деятельность двух из ее тематических рабочих групп.

- содействовать соблюдению прав мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища, а также улучшать условия их проживания;
- способствовать совершенствованию управления регулярной миграцией;
- разрабатывать социально-экономические альтернативы нерегулярной миграции, укрепляя связи между миграцией и развитием, включая помощь в добровольном возвращении (ПДВ);
- содействовать борьбе с незаконным ввозом мигрантов и торговлей людьми.

В. Участники

- Продовольственная и сельскохозяйственная организация (ФАО);
- МОТ;
- МОМ;
- Объединенная программа ООН по ВИЧ/СПИДУ (ЮНЭЙДС);
- ПРООН;
- ЮНЕСКО;
- ЮНФПА;
- ЮНИСЕФ;
- ЮНИДО;
- ЮНИФЕМ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Принятие общих стратегических рамок по миграции для удовлетворения потребностей в защите и (или) помощи мигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища в Марокко, в поддержку усилий национальных органов власти по выработке комплексных стратегий управления смешанными миграционными потоками;
- проведение каждые два месяца совещаний с целью обеспечения контроля исполнения и координации процесса реализации общих стратегических рамок;
- координация с донорами действий по определению и внедрению проектов, связанных с миграцией и убежищем;
- создание рабочих групп для обмена информацией, результатами анализа и надлежащей практикой;
- участие в конференциях, семинарах и научных обменах;
- поддержка проведения научно-исследовательских проектов, а также сбор и анализ данных;
- участие в совместных программах ООН (например, в Гендерной программе расширения прав и возможностей женщин с целью сокращения масштабов сексуального и геноненавистнического насилия в соответствии с Целями развития тысячелетия);
- координация Совместной инициативы ЕК и ООН по миграции и развитию (например, наращивание потенциала НПО для удовлетворения потребностей беженцев и мигрантов в защите и помощи), которая охватывает 16 целевых стран, включая Марокко;
- оказание практической помощи в поддержке женщин и несовершеннолетних с особыми потребностями, содействие добровольному возвращению нерегулярных мигрантов и получивших отказ лиц, ищущих убежища, в страны происхождения, повышение уровня информированности общественности о бедственном положении беженцев и мигрантов, проведение исследований по сопутствующим вопросам (например, по проблеме торговли людьми);
- оказание помощи правительственным и неправительственным национальным партнерам в осуществлении мероприятий, касающихся мандата Тематической группы ООН.

D. Обзор

В сентябре 2007 года Тематическая группа ООН разработала общие стратегические рамки по миграции с целью решения проблем, стоящих перед Марокко как страной эмиграции, транзита и назначения. Рамки являются основой комплексных стратегий управления миграцией и включают ряд элементов, касающихся Десятикомпонентного плана УВКБ ООН. Вышеупомянутые рамки стали предметом обширных двусторонних дискуссий с институциональными партнерами и организациями гражданского общества, которые привели к реализации ряда проектов в сфере миграции и убежища, в том числе в рамках Совместной инициативы ЕС и ООН по миграции и развитию. Правительство, однако, еще не приняло всеобъемлющие, учитывающие необходимость защиты политические рамки по управлению смешанными перемещениями. В августе 2009 г. было опубликовано исследование по транснациональным аспектам торговли людьми в Марокко, проведенное под руководством МОМ с участием Министерства юстиции Марокко. Исследование включало ряд рекомендаций по укреплению законодательной, организационной и оперативной базы реагирования на торговлю людьми в Марокко с должным учетом проблем защиты.

Для Тематической группы ООН было бы полезным участие представителей правительства в заседаниях рабочих групп и создание технических рабочих групп по укреплению межведомственного сотрудничества. Задача ООН, в частности, Тематической группы ООН, состоит в том, чтобы обеспечить включение разработки комплексной миграционной политики в национальную повестку дня и поддерживать различные заинтересованные стороны в их усилиях по выполнению такой программы.

E. Дополнительная информация

Annex 1 - «Groupe Thématique Migrations, Cadre stratégique», сентябрь 2007 г.

Annex 2 - Рамочная программа помощи ООН для Марокко на 2007-2011 гг.

Annex 3 - Traite transnationale de personnes – Etat de lieux et analyse des réponses au Maroc, Ministère de la Justice et IOM, август 2009 г.

СОМАЛИ: СПЕЦИАЛЬНАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО СМЕШАННОЙ МИГРАЦИИ 2007 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

В апреле 2007 г. несколько агентств ООН, МОМ и НПО сформировали в Сомали Рабочую группу по смешанной миграции (СРГСМ) под эгидой Кластера защиты Межведомственного постоянного комитета (МПК),² где УВКБ ООН и МОМ являются сопредседателями. Цель СРГСМ, которая обеспечивает форум для формирования политики на уровне страны и обмена информацией, состоит в выработке всеобъемлющих и согласованных мер реагирования 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 ЛПВС из Сомали.

² МПК представляет собой межведомственный форум для координации, выработки политики и принятия решений в ситуации перемещения лиц внутри страны, с участием основных гуманитарных партнеров, как представляющих ООН, так и других.

У СРГСМ три главные задачи:

- разработать межведомственную основу для гуманитарных вмешательств в отношении смешанных перемещений в Сомали;
- принимать участие в мероприятиях направленных на адвокати́рование и наращивание потенциала на национальном уровне;
- способствовать региональной координации.

В. Участники

- Датский совет по делам беженцев (ДСБ);
- МККК;
- МОМ;
- Норвежский совет по делам беженцев (НСБ);
- ЮНИСЕФ;
- ПРООН;
- УВКБ ООН;
- УКГД ООН;
- УВКПЧ ООН;
- УНП ООН;
- ВППР.

С. Действия

- Подготовка справочного доклада о смешанных перемещениях через Сомали и Аденский залив,³ организация региональной конференции по смешанным перемещениям в Аденском заливе в 2008 г.;⁴
- разработка регулярных совместных информационных бюллетеней, подготовка совместных брифингов доноров, подача проектных предложений;
- создание механизма внутрирегионального обмена информацией;
- создание группы быстрого реагирования в Босассо для обеспечения экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации и оказания экстренной поддержки;
- проведение для партнеров по защите и членов СРГСМ обучения по вопросам международной защиты беженцев, мониторинга, отчетности и реагирования;
- создание Центра реагирования по вопросам миграции в Пунтленде для сбора и анализа данных о миграции и сокращения нерегулярной миграции посредством обмена информацией и предоставления фактическим и потенциальным мигрантам услуг по направлению в соответствующие учреждения;
- инициирование кампании на радио по профилактике смешанных миграционных перемещений через Сомали, ориентированной на мигрантов, беженцев и принимающие сообщества (см. также Главу 10);

3 См. материал Mixed Migration Task Force Somalia, Mixed Migration through Somalia and across the Gulf of Aden, April 2008, www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html.

4 Региональная конференция по вопросам защиты беженцев и международной миграции из Африки в Аденский залив состоялась 19-20 мая 2008 г. в Санае (Йемен). Документы конференции размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4a252c786.html>.

- назначение в 2010 г. Координатора по вопросам смешанной миграции с целью упреждающей координации деятельности СРГСМ на местном уровне, связи со Специальной рабочей группой по смешанной миграции в Найроби, выполнения обязанностей по сбору, сведению и анализу данных о смешанной миграции, оказания помощи местным членам СРГСМ в разработке новых предложений и стратегий финансирования, обеспечения связи между СРГСМ и Центром реагирования по вопросам миграции, действующим под управлением правительства Пунтленда.

D. Обзор

Модель СРГСМ воспроизведена в Йемене, и между двумя этими группами налажен регулярный обмен. СРГСМ улучшила совместное использование информации и межведомственную координацию, а также способствовала разработке совместных стратегий реагирования на смешанные перемещения в Сомали. Согласованные усилия партнеров по реагированию на смешанные перемещения привели к открытию Центра реагирования по вопросам миграции в Пунтленде (апрель 2009 г.). Хотя агентства-партнеры согласовали исчерпывающий список мероприятий по реализации, сложная ситуация с безопасностью задержала выполнение некоторых из этих мероприятий.

В июле 2009 г. СРГСМ поручила Центру исследований в области миграции и беженцев (ЦИОМБ) Американского университета в Каире (АУК) подготовить региональное исследование под названием «Смешанные миграционные потоки: миграция из Сомали и Эфиопии в Йемен, Сирию и Турцию».

E. Дополнительная информация

Annex 4 - Кластер защиты МПК в Сомали: Специальная рабочая группа по смешанной миграции, техническое задание

ТАНЗАНИЯ: СПЕЦИАЛЬНАЯ МИНИСТЕРСКАЯ РАБОЧАЯ ГРУППА ПО НЕРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ 2008 г. – до настоящего времени

В развитие Диалога по проблемам защиты, инициированного Верховным комиссаром в 2007 г., Министр внутренних дел Танзании сформировал Министерскую специальную рабочую группу для оценки различных аспектов нерегулярной миграции. При Центре исследований вынужденной миграции (ЦИВМ) был создан секретариат, и начался двухлетний проект «Доступ к защите в смешанных миграционных потоках» (ДЗСМП), основанный на трехстороннем соглашении между УВКБ ООН, Министерством внутренних дел Танзании и ЦИВМ.

Специальная рабочая группа учитывает элементы Десятикомпонентного плана и ставит своей целью решение проблем, связанных с защитой беженцев и смешанной миграцией в Танзании. Некоторые рекомендации из отчетов Специальной рабочей группы были приняты Правительством Танзании, и некоторые новоприбывшие лица без документов были освобождены из центров содержания под стражей. Сотрудники пограничной службы положительно реагировали на проводимые для них тренинги.

Annex 5 - Специальная министерская рабочая группа по нерегулярной миграции: отчет о ситуации с нерегулярной миграцией в Танзании, Дар-эс-Салам, апрель 2008 г.

Annex 6 - Информационный бюллетень: доступ к защите в смешанных миграционных потоках (ДЗСМП)

1.2. Сотрудничество на региональном уровне

Разработка действенных региональных мер реагирования на смешанные перемещения основывается на региональном сотрудничестве на принципах международной солидарности и распределения бремени. Региональное сотрудничество можно развивать посредством многосторонних форумов для ведения диалога, обмена информацией и разработки политики, а также с помощью соглашений о распределении бремени. Региональное сотрудничество должно дополнять, а не заменять усилия государств по реагированию на смешанные перемещения, защите и поиску долгосрочных решений для беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите. Эффективная региональная политика и стратегия включает достижение в процессе переговоров политического консенсуса между заинтересованными странами и разработку четко определенного и согласованного плана действий. Эта политика и стратегия может также основываться на поддержке стран другими регионами с целью обеспечения, например, политического импульса и достаточного финансирования.

1.2.1. Америка

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО МИГРАЦИИ (ПУЭБЛСКИЙ ПРОЦЕСС): ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ОСВЕДОМЛЕННОСТИ О ПРЕДОСТАВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦАМ В РАМКАХ СМЕШАННЫХ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ 1996 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Региональная конференция по миграции (Пуэблский процесс) (РКМ) – многосторонний форум для обмена опытом и разработки региональной политики реагирования на смешанные перемещения. Кроме того, РКМ ориентирована на связь между развитием и миграцией, а также на соблюдение прав человека мигрантов и беженцев. РКМ инициировала ряд проектов технической помощи, по которым в настоящее время начинается оперативный этап.

В. Участники

- Государства-члены (Белиз, Канада, Коста-Рика, Доминиканская Республика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, США).
- Государства-наблюдатели (Аргентина, Колумбия, Эквадор, Ямайка, Перу).
- Международные организации со статусом наблюдателя (Межамериканская комиссия по правам человека, 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).
- Региональная сеть гражданских организаций по миграции (РСГОМ), в которую входят свыше 65 НПО, работающих над вопросами миграции в государствах-членах.

С. Действия

- Пересмотренный План действий Региональной конференции по миграции включает конкретное упоминание важности выявления лиц, нуждающихся в защите, в рамках более обширных миграционных потоков;

- учебный модуль по защите беженцев входит в состав региональной учебной программы для сотрудников пограничных, миграционных и консульских служб, которая 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. УВКБ ООН и МОМ совместно организовали семинар по миграционному законодательству;
- в июне 2008 г. правительствами Канады и Коста-Рики при поддержке УВКБ ООН был организован практикум «Защита и долгосрочные решения в контексте смешанных миграционных потоков».

D. Обзор

РКМ повысила уровень осведомленности о смешанных перемещениях в Северной и Центральной Америке, о важности выявления беженцев и других лиц, нуждающихся в международной защите, и проведения различия между ними и мигрантами. РСГОМ работает параллельно с РКМ и признана официальным контактным органом между организациями гражданского общества и РКМ. РСГОМ превратилась в инициативную коалицию с собственной региональной программой действий в сфере прав человека. Открытый диалог и сотрудничество с РКМ рассматриваются как модель, которую следует воспроизводить в рамках других форумов по вопросам миграции.

E. Дополнительная информация

Имеется на официальном веб-сайте РКМ <http://www.rcmvs.org/> (на английском языке).

Программные документы УВКБ ООН, направленные РКМ, размещены по адресу http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253.

МЕКСИКАНСКИЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ ЛАТИНОАМЕРИКАНСКИХ ГОСУДАРСТВ

2004 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

Мексиканский план действий для латиноамериканских государств («Мексиканский план действий») был принят в 2004 г. с целью содействия конкретным мерам по защите, главным образом, колумбийских беженцев, ЛПВС и других мигрантов в Латинской Америке. Мексиканский план действий построен на принципах региональной солидарности, международного сотрудничества и распределения ответственности, ориентирован на вопросы, касающиеся как защиты, так и долгосрочных решений.

B. Участники

- Все латиноамериканские государства;
- свыше 100 НПО, представителей гражданского общества и научных кругов;
- УВКБ ООН.

C. Действия

Компонент Мексиканского плана действий, касающийся защиты, направлен на укрепление законодательно-оперативной базы защиты беженцев и ЛПВС в регионе, в том числе посредством таких мер, как:

- принятие и пересмотр законодательства о беженцах, внесение изменений в миграционное законодательство;
 - выработка государственной политики и показателей отношения к ЛПВС в Колумбии;
 - признание различных потребностей в защите в зависимости от возраста, гендера и многообразия;
 - укрепление национальных комиссий по определению статуса беженца путем предоставления финансирования и наращивания их потенциала;
 - укрепление национальных и региональных сетей защиты, таких как бюро уполномоченных по правам человека и организации гражданского общества, которые работают в сфере прав человека, вынужденного перемещения и миграции;
 - юридические консультации для лиц, ищущих убежища, беженцев и ЛПВС;
 - содействие обучению в сфере беженского права и проведение соответствующих тренингов.
- Компонент, касающийся долгосрочных решений, включает три конкретные программы. Это:
- «Города солидарности», программа, в которой приоритет отдан осуществлению и соблюдению прав человека и которая направлена на повышение качества защиты и содействие местной интеграции в приграничных районах и городах;
 - «Границы солидарности», которая предполагает усиление мониторинга границ и выработку ответных мер по защите, таких как процедуры ОСБ, регистрация и документирование, проекты по мобилизации сообществ, проекты по обеспечению доходов для беженцев, ЛПВС 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 ряд инициатив, направленных на содействие достижению общих целей, поставленных в Плане.

Эффективное выполнение Плана, однако, осложняется нехваткой финансовых ресурсов. Кроме того, на политическую приверженность и импульс в реализации Мексиканского плана действий повлияли изменения в руководстве ряда латиноамериканских государств.

E. Дополнительная информация

Аппех 7 - Мексиканская декларация и План действий, ноябрь 2004 г.

Приложение 7bis - Бразильская декларация о защите беженцев и лиц без гражданства в Америке, ноябрь 2010 г.

1.2.2. Азиатско-тихоокеанский регион

АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКАЯ СЕТЬ ПО ПРАВАМ БЕЖЕНЦЕВ 2008 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

Азиатско-тихоокеанская сеть по правам беженцев (АТСПБ) была образована в 2008 г. с целью создания платформы для обмена информацией, наращивания потенциала и совместной работы по адвокатированию НПО и отдельных лиц, преданных делу защиты прав беженцев. Деятельность АТСПБ, в основе которой лежит подход, построенный на защите прав человека, направлена на расширение пространства защиты беженцев в Азиатско-тихоокеанском регионе.

В. Участники

- Азиатский форум по правам человека и развитию (ФОРУМ-АЗИЯ);
- НПО, в том числе организации по оказанию юридической помощи, поставщики услуг, группы защиты прав человека, организации созданные сообществами беженцев, научно-исследовательские учреждения;
- заинтересованные отдельные лица.

С. Действия

- Разработка совместных планов действий в рамках четырех географических рабочих групп (Южная Азия; Юго-Восточная Азия; Восточная Азия; Австралия и Тихоокеанский регион) и пяти тематических рабочих групп (временное размещение иммигрантов, юридическая помощь и адвокати́рование, женщины и девочки в условиях риска, право на здоровье и международное адвокати́рование);
- адвокати́рование изменений в законодательстве, политике и административной практике государств Азиатско-тихоокеанского региона с целью укрепления прав беженцев, лиц без гражданства и вынужденных переселенцев в соответствии с международным правом;
- организация ежегодных консультаций и субрегиональных симпозиумов по защите беженцев, содействие многостороннему и двустороннему сотрудничеству между государствами-членами;
- содействие участию членов АТСПБ в региональных и международных форумах, таких как Ежегодные консультации УВКБ ООН с НПО и Диалог Верховного комиссара;
- содействие диалогу гражданского общества с УВКБ ООН и правительствами стран Азиатско-тихоокеанского региона по ключевым вопросам, таким как альтернативы задержанию (содержанию под стражей) и Десятикомпонентный план;
- публикация совместных заявлений по фактам злоупотреблений в отношении беженцев и обращение к правительствам с призывом предоставить УВКБ ООН доступ к беженцам;
- разработка рекомендаций международному сообществу и содействие выработке региональных решений по защите беженцев.

Д. Обзор

АТСПБ построена на солидарности между субъектами гражданского общества с целью адвокати́рования прав беженцев в Азиатско-тихоокеанском регионе. При консультациях с УВКБ ООН АТСПБ рассматривает реализацию Десятикомпонентного плана как средство адвокати́рования для разработки основы сотрудничества по реагированию на смешанные перемещения в регионе. Ключевые вызовы – отсутствие законодательной базы и неосведомленность о правах беженцев. Члены АТСПБ проводят работу со своими правительствами по адвокати́рованию усиления защиты беженцев и обратились к недавно созданной Межправительственной комиссии по правам человека АСЕАН с просьбой включить защиту беженцев в сферу ее деятельности.

Е. Дополнительная информация

Размещена по адресу: <http://refugeerightsasiapacific.org>.

МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ ПО БЕЖЕНЦАМ, ПЕРЕМЕЩЕННЫМ ЛИЦАМ И МИГРАНТАМ 1996 – до настоящего времени

А. Краткая информация 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 перемещениями. Координация АТК осуществляется по ротационному принципу разными странами региона, а председатель назначается на один год с возможностью продления этого срока.

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 служат платформой для выбора тем, 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 вопросов, рассматриваемых АТК, - причины и следствия перемещений населения, сбор данных и совместное использование информации, профилактика и готовность, реинтеграция и устойчивость, комплексные и долгосрочные решения для беженцев, торговля женщинами и детьми, незаконные иммигранты и работники, незаконный ввоз людей и нерегулярная миграция, меры реагирования на чрезвычайные ситуации, планирование на случай чрезвычайных ситуаций.
- В январе 2007 г. был создан постоянный Секретариат в Апиа (Самоа), который оказывает оперативную и административную поддержку стране-координатору.

Д. Обзор

Платформа АПК обеспечивает всеобъемлющий обзор проблем, создаваемых смешанными перемещениями 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. Учитывая значительный масштаб этого форума, важное значение имеет сильное председательство, которое должно обеспечить, чтобы все дискуссии заканчивались действиями.

Е. Дополнительная информация

Имеется на сайте www.apcprocess.net.

ТИХООКЕАНСКИЙ ПРОЕКТ УВКБ ООН: НАРАЩИВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ЗАЩИТЫ В ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ 2008 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Тихоокеанский проект УВКБ ООН основан на Десятикомпонентном плане. Его цель – нарастить потенциал защиты 13 островных государств Океании (ОГО), создать пространство защиты для беженцев, передвигающихся в составе смешанных перемещений, и оказать ОГО помощь в разработке правовой базы по вопросам беженцев.

В работе с ОГО УВКБ ООН применяет комбинацию инструментов. Это, в частности: содействие лидерству и надлежащей практике ОГО, которые уже обладают существенным опытом защиты беженцев; исследование связей между региональными и субрегиональными инициативами; изучение вопроса защиты беженцев с учетом истории каждого ОГО и знаний о смешанных перемещениях в каждом соответствующем регионе (в частности, о вынужденном перемещении в результате стихийных бедствий и изменения климата и, все в большей степени, о принципах защиты лиц с особыми потребностями).

В. Участники

- Тринадцать островных государств Океании (Федеративные Штаты Микронезии (ФШМ), Фиджи, Острова Кука, Кирибати, Маршалловы острова, Науру, Ниуэ, Палау, Самоа, Соломоновы острова, Тонга, Тувалу, Вануату);
- Партнеры (Управление иммиграции и гражданства Австралии, Тихоокеанская конференция директоров иммиграционных служб (ТКДИС), Секретариат форума тихоокеанских островных государств (СФТОГ), Тихоокеанский кластер защиты (ТКЗ), МОМ, Иммиграционная служба Новой Зеландии, УВКПЧ ООН, ПРООН);
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Содействие соблюдению международных норм и надлежащей практики посредством диалогов на высоком уровне и координационных совещаний на региональном уровне, а также с помощью семинаров по повышению уровня информированности, презентаций, консультаций по вопросам политики и законодательства;
- техническая помощь по выполнению Конвенции 1951 г. и процесса ОСБ, в том числе в контексте смешанных перемещений;
- разработка и проведение учебных программ с целью повышения уровня осведомленности о вопросах защиты беженцев;
- работа в тесной координации с ОГО по выявлению лиц, ищущих убежища, рассмотрению их ходатайств, определению потребности в защите и изучению долгосрочных решений в принимающих государствах и странах переселения;
- создание сети контактов посредством привлечения ключевых организаций на региональном уровне, в том числе МОМ, ТКДИС, СФТОГ, ТКЗ и Южно-тихоокеанской региональной экологической программы (ЮТРЭП);
- оперативное руководство с целью оказания государствам помощи в индивидуальном рассмотрении дел и содействия сотрудничеству с основными субъектами;

- организация круглосуточной «горячей линии» для стимулирования диалога по вопросам, касающимся защиты, и для оказания помощи ОГО со стороны УВКБ ООН в реальном масштабе времени;
- стимулирование использования региональных механизмов по вопросам миграции и двусторонних консультаций по проблемам защиты, включая сценарии на случай чрезвычайных ситуаций и катастроф, а также миграции, вызванной климатом;
- обеспечение связи с национальными властями на всех рабочих уровнях;
- оказание ОГО помощи в интеграции аспектов защиты в процессы координации действий в чрезвычайных ситуациях, борьбы со стихийными бедствиями, помощи при стихийных бедствиях, восстановления и реконструкции, вынужденного перемещения и мониторинга на этапе ликвидации последствий стихийных бедствий; оказание помощи в устранении последствий изменения климата и в мероприятиях по пограничному контролю и безопасности;
- работа с ОГО в рамках технического сотрудничества и специализированной поддержки лиц, нуждающихся в международной помощи, в соответствии со Стратегией УВКБ ООН для Тихоокеанского региона;
- подготовка комментариев к проектам иммиграционных законов, пересмотр иммиграционной политики и систем управления границами.

D. Обзор

Стратегия УВКБ ООН для Тихоокеанского региона предполагает оказание ОГО помощи посредством адресных мероприятий по наращиванию потенциала и технической поддержке в соответствии с масштабами и имеющимися ресурсами этих стран. Деятельность по повышению уровня информированности и учебные программы привели к пересмотру иммиграционной политики и разработке проекта национального законодательства, которое в ряде стран включает международное беженское право. ОГО все более признают важность гуманитарных обязательств и как компонента надлежащего управления, и как элемента рационального управления границами и миграцией. Временная защита предоставлена лицам, ищущим убежища, в Палау, Вануату, Тонга и Фиджи, и ряд ОГО предпринимает другие позитивные меры по внедрению стратегий защиты беженцев. Круглосуточная «горячая линия» помогла в выявлении лиц, ищущих убежища, и рассмотрении их дел, а также послужила платформой для дискуссии по более обширным вопросам иммиграции между правительствами, УВКБ ООН и другими партнерами, что привело к улучшению сотрудничества и координации между этими заинтересованными сторонами. Была также расширена дискуссия на региональном уровне. ТКДИС, например, сейчас отдает приоритет вопросам беженцев и убежища, а не только своим основным функциям управления иммиграцией и границами.

Проблемой остаются географические масштабы Тихоокеанского региона, что делает привлечение государств и заинтересованных субъектов (например, в рамках совместных мероприятий, таких как практикумы, тренинги и семинары фокус-групп) ресурсоемкой задачей.

ПРОЦЕСС ПРИГРАНИЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА («СЕДЕРКОПИНГСКИЙ ПРОЦЕСС») 2001 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Процесс приграничного сотрудничества («Седеркопингский процесс») был начат в 2001 г. как упреждающая инициатива по реагированию на проблемы, вызванные расширением ЕС, и также для содействия более тесному сотрудничеству по вопросам, связанным с убежищем, миграцией и пограничным контролем, между странами, расположенными вдоль восточной границы ЕС.

В. Участники

- Десять государств, расположенных вдоль восточной границы расширенного ЕС (Беларусь, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Молдова, Польша, Румыния, Словакия и Украина);
- ЕК;
- МОМ;
- НПО-партнеры;
- Шведская миграционная служба (ШМС);
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Деятельность Седеркопингского процесса сосредоточена на следующих направлениях: безопасность границ и управление границами; наращивание потенциала управления сферой убежища и миграции; международное беженское право и международное право в области прав человека; обмен информацией о законодательстве и структурах соседних стран; права лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов; нерегулярная миграция; торговля людьми (принятие и согласование правовых норм); повышение степени осведомленности о реалиях новых границ.
- В каждом государстве-участнике назначены национальные координаторы, которые отвечают за координацию обмена информацией, участие в учебных мероприятиях, организацию исследований и тематических семинаров по таким темам, как судебная практика в сфере миграции и долгосрочные решения для беженцев.
- На обзорных встречах на высоком уровне проводится анализ законодательных и административных шагов в сфере убежища, миграции и управления границами в 10 государствах-участниках, представляется отчет о прогрессе, достигнутом в реализации предложений, утвержденных предыдущими встречами, рассматривается целесообразность мероприятий на период до следующей обзорной встречи на высоком уровне, оценивается деятельность Секретариата как координационно-ресурсного центра, устанавливаются приоритеты деятельности Процесса.
- Правительства стран, участвующих в Седеркопингском процессе, договорились провести исследование по технико-экономическому обоснованию с целью оценки затрат и выгод применения различных модулей Европейской учебной программы в сфере убежища в Беларуси, Молдове и Украине. Проведение исследования началось в марте 2010 г.

D. Обзор

Седеркопингский процесс содействует сотрудничеству между новыми государствами-членами ЕС, странами-кандидатами и западными новыми независимыми государствами с целью решения вопросов в сфере убежища, миграции и управления границами. Он также создал платформу для законодательной поддержки, налаживания связей и региональной гармонизации. Чтобы обеспечить распределение ответственности и активное участие стран, в 2009-2010 гг. Седеркопингский процесс был трансформирован в инициативу, руководимую правительствами.

E. Дополнительная информация

Имеется на сайте www.soderkoping.org.ua.

СОВМЕСТНАЯ ИНИЦИАТИВА ЕК И ООН ПО МИГРАЦИИ И РАЗВИТИЮ (СИМР) 2008 – 2011 гг.

A. Краткая информация и обоснование

Совместная инициатива ЕК и ООН по миграции и развитию (СИМР), начатая в 2008 г., нацелена на содействие потенциальному положительному влиянию миграции на развитие стран происхождения, транзита и назначения, для чего применяется новаторский «восходящий» метод поддержки наращивания потенциала местных органов власти и гражданского общества и совершенствования защиты мигрантов и беженцев.

B. Участники

- Консорциумы негосударственных субъектов, связывающие принимающие страны, страны транзита и страны происхождения; каждый консорциум включает партнера из ЕС и партнера из любой из 16 целевых стран (это Алжир, Кабо-Верде, Эквадор, Египет, Эфиопия, Грузия, Гана, Ямайка, Мали, Марокко, Молдова, Нигерия, Сенегал, Шри-Ланка, Тунис, Филиппины);
- ЕК;
- Международный центр по разработке миграционной политики (МЦРПМ);
- МОТ;
- МОМ;
- ПРООН;
- УВКБ ООН;
- ЮНФПА.

C. Действия

- Способствование налаживанию связей и расширение сотрудничества между участниками на местном уровне;
- усиление роли гражданского общества, что позволит ему эффективнее обосновывать надлежащую практику и формировать политику;
- поддержка инициатив по наращиванию потенциала, охватывающих четыре темы (способности мигрантов как ценный ресурс роста, развития и сокращения бедности в странах происхождения; сообщества мигрантов, включая диаспоры, мужчин, женщин, лиц, ищущих убежища, беженцев, и соответствующие организации в странах происхождения и назначения; денежные переводы для направления ресурсов диаспор; права мигрантов в странах происхождения до выезда и в странах назначения после прибытия);

- создание Консультативного совета по вопросам мигрантов, состоящего из шести специалистов, имеющих признанный научно-практический опыт в сфере миграции и развития, с целью выработки рекомендаций по существу для СИМР и оказания технической поддержки заявителям, получившим право на получение финансирования проектов по наращиванию потенциала;
- развитие Сети местных органов власти для реагирования на местные потребности и приоритеты и для участия в глобальных дебатах по миграции и развитию;
- создание на базе Интернет-средств Платформы управления знаниями «Миграция для развития» (M4D), являющейся открытым глобальным форумом для обмена новостями, совместного использования информации и упорядочения документов по существующим инициативам в сфере миграции и развития;
- организация выступлений и диалога посредством ежегодных ярмарок заинтересованных сторон и интерактивных «круглых столов», включая M4D Virtual и M4D TV;
- выявление и распространение надлежащей практики, и содействие формированию политики.

D. Обзор

СИМР демонстрирует важность межведомственного сотрудничества в сборе необходимых средств и обеспечении технической поддержки для повышения уровня институциональных знаний, опыта и налаживания связей между местными субъектами. Проекты на уровне местных сообществ содействуют разработке стратегий развития в странах происхождения, транзита и назначения, являются необходимым средством расширения прав и возможностей мигрантов и беженцев для достижения ими самообеспечения в странах назначения. Среди проектов, получивших финансирование, к примеру, - проекты развития сообществ и проекты, которые способствуют самообеспечению мигрантов и беженцев.

E. Дополнительная информация

Имеется на сайте <http://www.migration4development.org/>.

1.2.4. Аденский залив

РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ БЕЖЕНЦЕВ И МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ ИЗ АФРИКИ В АДЕНСКИЙ ЗАЛИВ 2008 г.

A. Краткая информация и обоснование

В мае 2008 г. УВКБ ООН в сотрудничестве со Специальной рабочей группой по смешанной миграции в Сомали (см. пример выше) созвало в Сане (Йемен) региональную конференцию заинтересованных сторон по вопросам защиты беженцев и международной миграции. Цель конференции состояла в том, чтобы обсудить проблемы смешанных перемещений из Африки в Аденский залив и заручиться поддержкой для разработки регионального Плана действий по защите беженцев и смешанной миграции в регионе Аденского залива на основе Десятикомпонентного плана.

B. Участники

- Представители Йемена, региона Африканского рога (Джибути, Эфиопии, Пунтленда и Сомалиленда) и Персидского залива (Бахрейна, Омана, Катар, Саудовской Аравии и ОАЭ);

- региональные организации, включая Африканский Союз;
- международные организации;
- местные и международные НПО;
- доноры (ЕК, Франция, Германия, Италия, Нидерланды, Испания, Япония, США).

С. Действия

Дискуссии были направлены, в частности, на решение гуманитарных проблем, создаваемых растущим числом мигрантов и беженцев, которые движутся через регион Африканского Рога в Йемен, а в некоторых случаях – дальше, в третьи страны.

Было проведено пленарное заседание и заседания восьми разных рабочих групп, на которых было рассмотрено применение Десятикомпонентного плана в регионе. По результатам заседаний были сформулированы рекомендации, некоторые из которых приведены ниже:

- создать межведомственные комитеты на национальном уровне для обеспечения сотрудничества в правительствах;
- создать консультативные форумы и принять стратегии на национальном и региональном уровнях;
- основываться на уже существующем региональном консультативном процессе по вопросам миграции и координировать его.

Д. Обзор

Конференция дала уникальную возможность для того, чтобы обсудить проблемы, создаваемые смешанными перемещениями в Аденском заливе и через него, основываясь на Десятикомпонентном плане. Она свела воедино представителей стран происхождения, транзита и назначения и предоставила им платформу для обсуждения волнующих их вопросов и соответствующих рекомендаций.

Конференция признала важность регионального и субрегионального сотрудничества для решения проблем, связанных со смешанными перемещениями, и выявила ряд недостатков, в отношении которых требуются действия со стороны основных партнеров. Эти выводы были использованы для разработки регионального Плана действий.

УВКБ и МОМ при участии партнеров создали аналогичные региональные конференции в Дакаре (Сенегал, ноябрь 2008 г.), в Сан-Хосе (Коста-Рика, ноябрь 2009 г.), и в Дар-эс-Саламе (Танзания, сентябрь 2010 г.), чтобы отреагировать на конкретные проблемы и возможности защиты в указанных регионах. Проведение пятой конференции этой серии запланировано на март 2011 г. в Центральной Азии.

Е. Дополнительная информация

Аппенд 8 - Пояснительная записка к Региональной конференции в Аденском заливе. Отчет о конференции и все материалы конференции размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4a252c786.html>.

См. также материалы Региональной конференции в Западной Африке, <http://www.unhcr.org/4a27be466.html>, и Региональной конференции в Америке, <http://www.unhcr.org/4bfbe2ad9.html>.

Дополнительные примеры регионального сотрудничества

Региональные консультативные процессы (РКП) играют особенно полезную роль в обеспечении диалога между ключевыми партнерами на региональном уровне. Несмотря на то, что они, как правило, носят необязательный и неформальный характер, эти процессы являются важными форумами для обмена информацией, решения вопросов, представляющих взаимный интерес, определения приоритетов и выработки согласованных мер реагирования. Даже при том, что их результаты не всегда можно измерить в абсолютных величинах, такие консультативные процессы закладывают основу для формирования общей политики и стратегии, дополняют двусторонние подходы и способствуют открытому сотрудничеству и обмену мнениями по деликатным моментам, благодаря чему достигаются конкретные результаты.

Балийский процесс – региональный консультативный процесс, охватывающий государства Азиатско-тихоокеанского региона и направленный на борьбу с незаконным ввозом людей, торговлей людьми и сопутствующей транснациональной преступностью.

См. www.baliprocess.net.

Будапештский процесс, который был начат в 1993 году, включает государства-члены ЕС, страны из более обширного европейского региона и международные организации. Он направлен на разработку стратегий сотрудничества в сфере миграции на основе общих принципов.

См. <http://www.icmpd.org>.

Западно-Средиземноморский диалог по миграции («Диалог 5+5») – неформальный диалог между странами, лежащими на северном и южном побережье Западного Средиземноморья, по сложным проблемам миграции в Средиземноморье.

См. www.5plus5.tn.

Дополнительная информация о других примерах региональных консультативных процессов:

Annex 9 - MOM, Обзор основных региональных консультативных процессов по миграции, 2009 (последняя редакция)

Annex 10 - Оценка MOM основных региональных консультативных процессов по миграции, 2010

Матрица выполнения Десятикомпонентного плана



Матрица выполнения Десятикомпонентного плана – это шаблон, разработанный УВКБ ООН для оказания помощи его представительствам на местах в:

- анализе происходящих событий на национальном и региональном уровнях и освещении проектов и инициатив по различным составляющим Десятикомпонентного плана;
- использовании его как средства стратегического планирования при создании более эффективных мер реагирования на смешанные перемещения и разработки региональных стратегий в этом отношении;
- проведении обзора ситуации в конкретной стране, выделении надлежащей практики, формировании поэтапного руководства по основным мероприятиям, подлежащим реализации ключевыми участниками, в том числе УВКБ ООН.

Дополнительную информацию содержит

Annex 11 - Национальная матрица выполнения Десятикомпонентного плана

1.3. Сотрудничество на глобальном уровне

Сотрудничество на международном уровне дает возможность свести вместе множество различных субъектов, в том числе национального и регионального уровня, для выработки всеобъемлющих и согласованных мер реагирования на смешанные перемещения. Такое сотрудничество может включать разработку общих принципов или руководящих указаний либо обмен опытом и мнениями о проблемах, стоящих перед разными странами и регионами. В соответствующих обстоятельствах для разрешения конкретных ситуаций со смешанными перемещениями, которые затрагивают тот или иной регион, могут быть необходимы, в рамках комплексного подхода, международная солидарность и распределение бремени между государствами на международном уровне.

БЕРНСКАЯ ИНИЦИАТИВА И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОВЕСТКА ДНЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МИГРАЦИЕЙ 2001 – 2007 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Бернская инициатива – консультативный процесс под эгидой государства – была начата 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 позволяла правительствам и заинтересованным сторонам делиться своими приоритетами и определять общие цели, основываясь на таких понятиях, как сотрудничество, взаимопонимание, партнерство, комплексность, сбалансированность и предсказуемость.

В. Участники

- «Берн-I» (80 представителей правительств и экспертов международных агентств, НПО и научных учреждений);
- «Берн-II» (300 участников, представлявших правительства 120 стран).

С. Действия

- «Берн-I» установил общие цели и интересы всех государств-участников. Проведенные в его рамках широкие консультации привели к разработке базы руководящих принципов эффективной практики управления миграцией».
- После симпозиума были созваны 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, нерегулярной миграции, торговли людьми и гендерных аспектов миграции.⁵
- В результате региональных консультаций был оформлен рамочный документ, названный «Международной повесткой дня по управлению миграцией» (МПДУМ). Он стал юридически необязательной справочной системно-политической базой, призванной содействовать сотрудничеству между государствами в сфере гуманного и упорядоченного управления перемещением людей.
- Дискуссии на региональных консультациях легли в основу переговоров, приведших к проведению Международной конференции по миграции («Берн-II»), которая сосредоточила свою работу на вопросах межгосударственного сотрудничества и развила сферу охвата МПДУМ.

⁵ Международные консультации по вопросам убежища, беженцев и миграционной политики; Будапештский процесс; Пуэблский процесс по вопросам миграции; Миграционный диалог в Южной Африке (МИДСА).

D. Обзор

Бернская инициатива демонстрирует преимущества сравнения политических основ по вопросам, касающимся миграции, между государствами-участниками. Как страны происхождения, транзита и назначения, государства признали возможность определения общих интересов и точек зрения по вопросу миграции, с сохранением при этом особых национальных приоритетов.

МПДУМ – ценный ресурс для политиков при реагировании на вызовы международной миграции. Этот документ используется как оценочное средство для обзора и разработки национальной миграционной политики, а также как средство обучения и наращивания потенциала для государственных практиков. Он послужил также инструментом содействия межведомственному сотрудничеству на национальном уровне и создал основу для межгосударственного сотрудничества в сфере международной миграции.

E. Дополнительная информация

Дополнительная информация об инициативе МПДУМ, региональных консультациях и других семинарах, организованных в результате, приведена на веб-сайте Правительства Швейцарии, www.bfm.admin.ch.

КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ДЛЯ ИНДОКИТАЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ 1988 – 1997 гг.

A. Краткая информация и обоснование

Индокитайский комплексный план действий (КПД) был основан на принципах сотрудничества, солидарности и распределения ответственности между странами происхождения, странами первого убежища и странами переселения. Он был разработан как механизм для решения проблем, связанных с большим притоком вьетнамских беженцев, прибывающих на лодках в Юго-Восточную Азию.

В КПД были поставлены следующие задачи:

- разработать Программу упорядоченного выезда с целью предотвращения тайного убытия из Вьетнама;
- гарантировать предоставление временного убежища странами первого убежища в регионе;
- обеспечить прием и индивидуальное определение статуса (отбор) всех новоприбывших в регионе;
- организовать переселение в третьи страны лиц, признанных беженцами;
- обеспечить возвращение лиц, не являющихся беженцами, в страны их происхождения.

КПД стал международной основой для управления большим притоком смешанных перемещений и для определения долговременных решений для лиц, признанных беженцами, а также принятия соответствующих мер в отношении лиц, не являющихся беженцами в соответствии с международными нормами.

B. Участники

- МОМ;
- представители 75 государств, в том числе стран происхождения, стран назначения и стран переселения;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Внедрение регулируемых процедур выезда и программ миграции по Программе упорядоченного выезда с целью предотвращения тайного убийства и нерегулярных перемещений из Вьетнама;
- проведение кампаний в средствах массовой информации и содействие консультациям между странами происхождения и странами назначения;
- повышение уровня осведомленности об опасностях нерегулярного перемещения с помощью кампаний в средствах массовой информации, нацеленных на лиц, участвующих в смешанных потоках;
- обсуждение вопроса о предоставлении временного убежища и индивидуальной процедуры ОСБ (отбора) всем новоприбывшим в странах первого убежища в данном регионе;
- обсуждение соглашений о реадмиссии и содействие партнерству между странами региона;
- обеспечение подписания меморандума о взаимопонимании между УВКБ ООН и Вьетнамом по вопросу репатриации лиц, признанных не нуждающимися в международной защите;
- стимулирование добровольной репатриации лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, и осуществление упорядоченного возвращения;
- отбор и выявление несопровождаемых/разлученных с семьей детей, проведение оценки перед возвращением и мониторинга после возвращения, в том числе посещение на дому;
- организация и обеспечение переселения лиц, признанных беженцами, в третьи страны;
- мобилизация политической поддержки инициатив по развитию и реинтеграции во Вьетнаме, включая мониторинг мероприятий по реинтеграции.

D. Обзор

КПД стал первым международным процессом, который обеспечил всеобъемлющие результаты для лиц, движущихся в смешанных потоках. Он также был одним из первых случаев, когда страна происхождения стала ключевым участником переговоров. При поддержке УВКБ ООН КПД расширил доступ к международной защите и обеспечил переселение как долговременное решение для лиц, признанных беженцами. Программа упорядоченного выезда способствовала регулярной миграции как альтернативе нерегулярному выезду из Вьетнама. Участие УВКБ ООН и МОМ в возвращении получивших отказ лиц, ищущих убежища, и мониторинге после возвращения стало неотъемлемой составляющей процесса достижения целей КПД.

Следует отметить, однако, что в процессе реализации КПД не обошлось без осложнений. КПД стал одной из наиболее трудоемких операций УВКБ ООН. К этому добавилась проблема переноса концепций, касающихся беженцев (например, добровольности возвращения), на ситуации с лицами, не являющимися беженцами, что, в свою очередь, привело к лишним и длительным задержкам. Кроме того, были случаи недобровольного возвращения, противоречащие гуманитарному мандату УВКБ ООН. Несмотря на эти недостатки, КПД продемонстрировал, что активное участие заинтересованных субъектов на всех этапах цикла перемещения может способствовать защите беженцев и добросовестности процесса предоставления убежища.

Е. Дополнительная информация

Annex 12 - Генеральная Ассамблея ООН, «Декларация и комплексный план действий Международной конференции по индокитайским беженцам». Доклад Генерального секретаря. A/44/523, 22 сентября 1989 г.

См. также Towle, R. «Processes and Critiques of the Indo-Chinese Comprehensive Plan of Action: An Instrument of International Burden-Sharing?», *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, 2006, p. 537.

Другие примеры глобального сотрудничества в сфере миграции

- **Глобальная группа по миграции**
(www.un.int/iom/GMG.html)
- **Глобальный форум по миграции и развитию**
(<http://www.gfmd-fmmd.org/>)
- **Диалог УВКБ ООН на высоком уровне, 2007 г.**
(<http://www.unhcr.org/pages/4a12a6286.html>)
- **Диалог МОМ по международной миграции**
(<http://www.iom.int/jahia/Jahia/policy-research/international-dialogue-migration/lang/en>)

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

UNHCR, *Annual Theme: International Solidarity and Burden-Sharing in all its Aspects: National, Regional and International Responsibilities for Refugees*, 7 September 1998, A/AC.96/904, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc2f0.html>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета. Защита лиц, ищущих убежища, в ситуациях их массового притока*. № 22 (XXXII), 1981,

<http://www.unhcr.org/3ae68c6e10.html>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета. Международная солидарность и защита беженцев*. № 52 (XXXIX), 1988,

<http://www.unhcr.org/3ae68c433c.html>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета. Примечание по вопросу международной защиты*. № 62 (XLI), 1990,

<http://www.unhcr.org/3ae68c6114.html>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета. Всеобъемлющие и региональные подходы внутри системы защиты*. № 80 (XLVII), 1996,

<http://www.unhcr.org/3ae68c6e24.html>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета по международному сотрудничеству. Международное сотрудничество и распределение ответственности в ситуациях массового притока беженцев*. № 100 (LV), 2004,

<http://www.unhcr.org/41751fd82.html>

UNHCR, *Making Comprehensive Approaches to Resolving Refugee Problems More Systematic*, 16 September 2004, FORUM/2004/7, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/471dcaf10.html>

Литература

Betts, A., «Comprehensive Plans of Action: Insights from CIREFCA and the Indochinese CPA», *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 120*, 2006, available at:

<http://www.unhcr.org/43eb6a152.html>

Boswell, C., *Burden-sharing in the New Age of Immigration*, Migration Information Source, 2003, available at:

<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=173>

Suhrke, A., «Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4, 1998, pp. 396–415

Сбор и анализ данных

ГЛАВА 2



Содержание

Введение	стр. 52
Реализация сбора и анализа данных: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 54
2.1. Определение цели (целей), объема и методологии сбора данных	стр. 55
Указания по вопросу сбора данных о миграции (<i>оперативное средство</i>)	стр. 55
2.2. Гарантии защиты данных	стр. 57
Документы, устанавливающие нормы защиты данных (<i>оперативное средство</i>)	стр. 57
2.3. Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ данных и их использование в принятии политических решений	стр. 58
2.3.1. На национальном уровне	стр. 58
Сомали: инициатива «Отслеживание перемещений населения»	стр. 58
Йемен: веб-сайт Специальной рабочей группы по смешанной миграции	стр. 60
Замбия: Национальная перепись населения и жилищного фонда. Образец надлежащей практики – опросный лист переписи	стр. 61
2.3.2. На региональном уровне	стр. 63
Страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ): программа «Обсерватория миграции в странах АКТ»	стр. 63
Африка, Ближний Восток и Средиземноморский регион: Интерактивная карта миграции (И-карта)	стр. 63
Восточная Европа и Центральная Азия: Механизм совместного использования данных (МСИД) – Программа создания общей модели сбора, совместного использования и применения данных, касающихся миграции	стр. 65
Европа: проект по нерегулярной миграции «Кландестино»	стр. 66
Латинская Америка: проект «Исследование международной миграции в Латинской Америке» (ИММЛА)	стр. 68
Другие примеры баз данных в Америке	стр. 69
Средиземноморский регион: Региональная программа статистики – сектор миграции	стр. 70
2.3.3. На глобальном уровне	стр. 71
Глобальная база данных МОМ о торговле людьми	стр. 71
Другие базы данных о миграции (<i>оперативное средство</i>)	стр. 73
Избранная библиография	стр. 75

Введение

Сбор и анализ данных крайне важны для понимания смешанных перемещений и выработки соответствующих мер реагирования на них. Точные, актуальные данные могут помочь оценить масштаб смешанных перемещений и наблюдаемые в них тенденции, определить основные характеристики лиц, прибывающих в составе смешанных перемещений, определить маршруты движения и средства передвижения, разработать, реализовать и оценить политические ответные меры и программные вмешательства.

Сбор данных о смешанных перемещениях может быть сложной задачей. Передвижение часто осуществляется тайно, и данные даже о регулярных перемещениях собирают лишь немногие правительства. Субъекты, собирающие данные о миграции, часто делают это самостоятельно, для выполнения своих собственных задач. Они могут использовать разные определения, критерии и параметры, что усложняет разбивку или совместное использование данных без искажения результатов. Эти проблемы может решить сбор сопоставимых данных и достижение договоренностей о сборе и анализе данных в сотрудничестве с разными субъектами.

Качество и ценность любого процесса сбора данных повышаются, если заранее четко определить следующие элементы:

- цель, объем и методологию сбора данных;
- соответствующие статистические переменные и показатели¹ (как, например, возраст, пол, страна происхождения);
- средства сбора данных (например, анкеты, обследования, коллективные оценки);
- параметры сбора и совместного использования данных, такие как включение гарантий для сохранения секретности, конфиденциальности и защиты информации личного характера в соответствии со стандартами сбора данных.²

Для достижения лучшего понимания сути смешанных перемещений могут иметь значение разные категории данных. Среди них:

- информация о размере смешанных перемещений;
- характеристики лиц, участвующих в смешанных перемещениях (например, возраст, гендер, семейное положение, передвигаются ли они в одиночку или с членами семьи);
- различные группы, участвующие в смешанном перемещении (например, лица, ищущие убежища, жертвы торговли людьми, несопровождаемые /разлученные с семьей дети, лица из определенных стран происхождения);
- маршруты движения, виды транспорта, пункты въезда и транзита, использование услуг контрабандистов/посредников;

1 Показатель отражает, или «показывает», обстоятельства, преобладающие в данном месте в данное время или в течение периода времени. Обычно – но не всегда – он представляет собой число или процентную долю, с помощью которых можно экстраполировать множество выводов. Например, показатель, с помощью которого отслеживается число девочек в школе, можно использовать для оценки будущего потенциала заработка населения, уровня грамотности женщин, вопросов, касающихся прав женщин и состояния их здоровья.

2 Независимо от целей, для которых собираются данные, анализ данных, как правило, ограничен статистическими данными, не носящими личного характера. Если необходим анализ данных личного характера, то необходимым считается согласие лица, которого касаются эти данные.

- мотивы поездки или дальнейшего передвижения;
- проблемы в плане защиты и возможные долгосрочные решения.

Для понимания сложностей смешанных перемещений может быть полезным сбор как «качественных», так и «количественных» данных. Качественные данные – это данные, которые являются неизмеримыми. Они касаются ощущений, личного опыта, установок и намерений. Их можно получить из таких источников, как фокус-группы, собеседования, повествовательные тексты и отчеты. Такие данные могут быть полезны для понимания культурного контекста или формирования базовой информации. Количественные же данные, будучи числовыми и измеримыми, позволяют сделать объективную оценку ситуации с целью сравнения ее с другой ситуацией и отслеживания временной динамики условий в одной и той же ситуации. Такие данные получают путем наблюдения и измерения вещей, которые можно подсчитать или вычислить.

Сбор «первичных данных» (т.е. данных, получаемых непосредственно от лиц с конкретной целью с использованием таких методов, как собеседование или анкетирование) позволяет провести более глубокий и полный анализ, где это возможно. Первичные данные можно собирать в пунктах выезда, пунктах въезда и центрах приема. Например, особенно полезным являются характеристики и результаты индивидуальных собеседований, проводимых во время рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища (как отмечено в Главе 5). Кроме того, можно также собирать и использовать в анализе вторичные данные (т.е. данные, полученные из существующих источников информации и, возможно, собранные в иных целях).

Сбор данных с помощью ряда разных методологий (т.е. первичных, вторичных, качественных и количественных данных) может способствовать обеспечению получения точной и всеобъемлющей информации о конкретной ситуации, касающейся смешанных перемещений. Вместе с тем, для того, чтобы данные надлежащим образом отвечали задачам разработки политики и мер реагирования на смешанные перемещения, их необходимо обрабатывать и анализировать.

Реализация сбора и анализа данных: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Спланировать цель и масштаб сбора данных, разработать необходимые средства и руководящие принципы, четко определить цели, методологию, гарантии конфиденциальности и защиты данных до того, как начать сбор данных.
- Определить категории данных, подлежащих сбору, и включить все компоненты, касающиеся смешанных перемещений, в том числе вопросы касательно беженцев.
- Разработать базы данных для систематизированного хранения данных, чтобы понимать смешанные перемещения в конкретных регионах и обосновывать формируемую политику.
- Собрать другие важные первичные или вторичные данные, в том числе путем сведения данных из различных учреждений на национальном уровне (например, данных переписей населения, обследований и собеседований).
- Обеспечить точность, уместность и актуальность данных.
- Проанализировать данные и составить перекрестные таблицы основных переменных на предмет оценки маршрутов движения, пунктов въезда и транзита, дальнейших перемещений и потенциальных потребностей защиты.
- Разработать национальные и региональные стратегии и политику с учетом необходимости защиты, основываясь на собранных количественных и качественных данных, с целью реагирования на смешанные перемещения.
- Усовершенствовать каналы связи между соответствующими заинтересованными сторонами с целью совместного использования данных, обмена статистическими данными неличного характера и достижения договоренностей о совместном использовании данных.
- Разработать механизмы, обеспечивающие сопоставимость данных, собранных разными заинтересованными сторонами.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Содействовать в разработке процедур сбора данных о смешанных перемещениях, включая определение надлежащей методологии.
- Проводить обучение правительственных служащих и партнеров методам сбора, обработки и анализа точных и достоверных данных, а также относительно параметров совместного использования данных.
- Лоббировать включение беженцев и других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, в сбор и анализ данных.
- Давать рекомендации по использованию данных в целях обоснования формируемой политики и соответствующих мер реагирования на смешанные перемещения.
- Предоставлять анонимную информацию, полученную в результате процессов и процедур, реализуемых УВКБ ООН (включая базу данных регистрации ProGres, в которой собираются, хранятся, обновляются и систематизируются данные о беженцах в рамках «комплексной стратегии управления информацией о населении»), от начальной фазы перемещения до предоставления долгосрочных решений.

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

Перед тем, как начинать процесс сбора данных, необходимо четко установить его цели, объем, методологию и гарантии защиты данных. Важную роль будут играть такие факторы, как национальный и региональный контекст, а также проведенные исследования и имеющиеся данные по вопросам, касающимся миграции и беженцев. Например, данные о международной миграции можно использовать для экстраполяции количества лиц, нуждающихся в международной защите, в данной стране. С помощью этих данных также можно оценить миграционные тенденции и модели. Указания о том, как наилучшим образом собирать данные о международной миграции и как соблюдать право на неприкосновенность личной жизни, можно найти, в частности, в упомянутых ниже источниках.

Указания по вопросу сбора данных о миграции



«Рекомендации по статистике международной миграции» ООН

«Рекомендации по статистике международной миграции» ООН, 1-я редакция (ООН, Нью-Йорк, 1998 г.) являются всеобъемлющей основой для сбора статистических данных о международной миграции и включают набор таблиц с информацией о потоках и количестве мигрантов и со статистическими данными о предоставлении убежища.

Рекомендации основаны на консультациях с национальными экспертами и сотрудничестве с международными организациями, такими как Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН), УВКБ ООН, МОТ, 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, такие как информация о выданных видах на жительство с разбивкой по категориям виз, из которой можно вывести данные о годовых иммиграционных потоках.

См. http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf.

«Принципы и рекомендации по проведению переписей населения и жилищного фонда» ООН

Основные указания по сбору данных о количестве мигрантов (т.е. общей численности международных мигрантов, проживающих в определенном месте по состоянию на конкретную дату) приведены в «Принципах и рекомендациях по проведению переписей населения и жилищного фонда», 2-я редакция (ООН, Нью-Йорк, 2008 г.). Для переписи населения 2010 г. были разработаны пересмотренные принципы и рекомендации, направленные на сбор обширной совокупности данных на уровне стран и выработки минимального набора стандартизированных данных по миграции в разрезе стран и территорий. Документ включает методологию и технологию проведения переписи, положения о конфиденциальности, обеспечении качества, метаданных, оценке охвата и качества, деятельности на местах и обработке данных.

Данные, собранные в рамках переписей, включают обобщенную информацию о фактическом населении. Они являются наиболее полным источником сопоставимых в международном масштабе данных о миграции и широко используются для анализа тенденций и моделей миграции. Переписи, однако, проводятся только раз в 10 лет, что ограничивает данные, которые можно собрать. Например, данные, полученные в ходе переписи, не всегда отражают динамику смешанных перемещений.

«Принципы и рекомендации» размещены по адресу

http://unstats.un.org/unsd/demographic/sources/census/docs/P&R_Rev2.pdf.

Регламент (ЕК) № 862/2007 Европейского Парламента и Совета от 11 июля 2007 г. о статистике Сообществ по миграции и международной защите

Регламент Европейской Комиссии о статистике Сообществ по миграции и международной защите устанавливает общие правила в отношении всеобъемлющей статистики ЕК по иммиграции и по административным и судебным процедурам, касающимся миграции и убежища. Государства-члены ЕС обязаны представлять Евростату (Статистическому бюро Европейских Сообществ) статистику о количестве иммигрантов, въезжающих на территорию государства-члена, лиц, подавших ходатайства о международной защите, лиц, упомянутых в ходатайствах, рассматриваемых национальными властями, получивших отказ лиц, ищущих убежища, лиц, которым предоставлен статус беженца, лиц, которым предоставлен статус дополнительной защиты и статус временной защиты, несопровождаемых несовершеннолетних, ходатайств и передач, охваченных Регламентом «Дублин II», и лиц, отобранных для переселения в государстве-члене ЕС.

Кроме того, государства-члены ЕС обязаны представлять Евростату ряд статистических данных по таким показателям, как число граждан третьих стран, которым отказано во въезде на территорию государства-члена на внешней границе, и лиц, признанных незаконно пребывающими на территории государства-члена, а также статистику количества административных или судебных решений, устанавливающих обязанность покинуть территорию государства, и количества граждан третьих стран, вернувшихся в страны своего происхождения, страны транзита или другие третьи страны.

См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:EN:PDF>.

Отчет Комиссии по сбору статистических данных о международной миграции для проведения исследований и разработки политики в области глобального развития «Учет мигрантов – пять шагов на пути к совершенствованию миграционной статистики»

Эта публикация, вышедшая в свет в 2009 г., последовала за встречей, на которой собралась группа международных экспертов из агентств ООН, других международных организаций и научных учреждений с целью выработки практических и осуществимых политических мер по увеличению количества и повышению качества данных о миграции, которыми могли бы пользоваться разработчики политических стратегий и исследователи.

В данном отчете сформулированы пять основных рекомендаций, которые должны были служить планом по сбору данных о международной миграции: при переписи населения задавать базовые вопросы и публиковать полученные в результате данные; собирать и обнародовать существующие административные данные; централизовать обследования рабочей силы; предоставлять доступ к микро-данным, а не только к таблицам; включать в проводимые обследования домохозяйств модули по миграции.

В вышеупомянутых пяти рекомендациях предложены краткосрочные, экономически эффективные меры по развитию национального институционального потенциала, использованию существующих источников информации, распространению данных о миграции и разработке научно-обоснованных политических стратегий. Вместе с тем, однако, в отчете не освещены более долгосрочные стратегии, необходимые для сбора, хранения, анализа и распространения данных о миграции. В отчете отмечено, что данное направление деятельности должны инициировать сами правительства, путем развития специальных рабочих групп на национальном уровне.

Аппекс 1 - Комиссия по сбору данных о международной миграции для проведения исследований и разработки политики в области глобального развития, «Учет мигрантов – пять шагов на пути к совершенствованию миграционной статистики», Центр глобального развития, 2009 г.

2.2. Гарантии защиты данных

Гарантии необходимы при сборе и совместном использовании данных для соблюдения секретности, конфиденциальности и защиты информации личного характера в соответствии со стандартами сбора данных. Базовые принципы защиты данных изложены в перечисленных ниже источниках.

Документы, устанавливающие нормы защиты данных



Руководящие принципы регламентации компьютеризированных карточек, содержащих данные личного характера (приняты Генеральной Ассамблеей ООН 14 декабря 1990 г.) содержат признанные на международном уровне нормы защиты данных при сборе, обработке данных личного характера и обмене такими данными. Минимальные гарантии, которые должны предоставляться, очерчены в базовых принципах защиты данных, которые включают: законный и лояльный сбор данных; точность; указание цели; доступ заинтересованных лиц; неприменение дискриминационных мер; безопасность данных и параметры трансграничного потока данных.

См. <http://www.unhcr.org/refworld/publisher,UNGA,THEMGUIDE,,3ddcafaac,0.html>.

Конвенция Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных (Конвенция № 108, вступила в силу с 1985 г.) направлена на защиту и соблюдение прав и основных свобод, в частности, права на неприкосновенность личной жизни всех лиц, находящихся на территории ЕС. В ней изложены, в частности, основные принципы защиты данных, совместного трансграничного использования данных и сотрудничества между сторонами.

См. <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/108.htm>.

Директива ЕС о защите физических лиц при обработке персональных данных и о свободном перемещении таких данных (Директива 95/46/ЕС от 24 октября 1994 г.) содержит наиболее полный набор руководящих принципов защиты данных. В этой директиве, направленной на защиту основного права на неприкосновенность личной жизни, изложены необходимые стандарты обработки персональных данных и условия свободного потока данных через границы.

См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31995L0046:EN:HTML>.

Руководящие принципы Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по защите неприкосновенности личной жизни и трансграничных потоков персональных данных (приняты государствами-членами ОЭСР 23 сентября 1980 г.) представляют собой согласованное на международном уровне общее руководство по сбору персональных данных и управлению ими. В этом документе изложены основные принципы защиты данных и исключаются излишние ограничения в отношении трансграничных потоков данных.

См. http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00&&en-USS_01DBC.html.

2.3. Сбор данных в сотрудничестве с партнерами, анализ данных и их использование в принятии политических решений

Данные о смешанных перемещениях можно собирать с помощью индивидуальных бесед, переписей населения, реестров, административных документов и опросов. Учитывая сложности оценивания размеров и характеристик нерегулярного населения, использование комбинации источников информации может помочь в получении приемлемо точных оценок.

2.3.1. На национальном уровне

СОМАЛИ: ИНИЦИАТИВА «ОТСЛЕЖИВАНИЕ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ НАСЕЛЕНИЯ»

2006 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Инициатива «Отслеживание перемещений населения» (ОПН) была начата Представительством УВКБ ООН в Сомали в середине 2006 г. в ответ на передвижение ЛПВС в результате засухи в южной и центральной частях Сомали. ОПН предполагает систематический сбор информации о передвижениях отдельных лиц, перемещенных внутри страны (ЛПВС), и их групп, причем впервые позволяет получить достоверную и стандартизированную информацию о ЛПВС на всей территории Сомали, даже в тех районах, куда доступ с гуманитарными целями ограничен или невозможен. В середине 2008 г. ОПН была усилена: стали рассматриваться вопросы, касающиеся смешанных перемещений, в том числе конечного пункта назначения и ожидаемых механизмов приспособления новоприбывших.

В. Участники

- Сеть, в которую входят свыше 60 местных правозащитных НПО в Сомали;
- Сети мониторинга защиты ООН;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Определение новых партнеров из других инициатив, таких как «Сеть мониторинга защиты» УВКБ ООН и «Сеть мониторинга защиты детей» ЮНИСЕФ;
- подготовка по вопросам сбора и совместного использования информации, касающейся перемещений населения;

- создание базы данных ОПН на раннем этапе проекта с целью совершенствования и облегчения ввода данных, анализа данных и распространения информации;
- обеспечение типовых выходных материалов базы данных ОПН, а именно включение еженедельных сводок основных цифр о перемещениях в ежемесячные отчеты по ОПН, выдачу описательного резюме, матрицы перемещений, карты расположения ЛПВС и файла 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;
- регулярная обратная связь по специальным запросам, касающимся ЛПВС и смешанных перемещений, а также ежедневное представление цифр и тенденций по запросам лиц, интересующихся ситуацией в Сомали;
- проведение мониторинга населения с целью проверки перемещений населения и подтверждения фактических цифр (поскольку раньше УВКБ ООН полагалось на данные, представленные местными властями, которые не всегда были точными).
- Помимо вышеперечисленных мероприятий, реализация которых продолжается, в 2008 г. форма сбора данных и база данных ОПН были расширены с целью сбора информации о смешанных перемещениях путем выявления тех групп ЛПВС, которые намеревались пересечь международную границу, а также сбора дополнительной информации, касающейся их намерений на будущее.

D. Обзор

Система мониторинга населения и отслеживания перемещений населения является компонентом системы раннего предупреждения, которая обеспечивает лучшую предсказуемость и более эффективные гуманитарные меры реагирования на передвижение ЛПВС и смешанные перемещения. 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 пользователя. Кроме того, эта база данных позволяет создавать таблицы, схемы, графики и карты, которые могут быть эффективными инструментами распространения информации.

Инициатива ОПН дала относительно точные цифры о перемещающихся лицах, в том числе статистические и доказательные средства для определения приоритетов мер вмешательства, касающихся ЛПВС. Данная информация полезна для целей адвокатиования, и УВКБ ООН использовало её на самых разных уровнях, вплоть до Генерального секретаря и Совета Безопасности ООН. Она позволила лучше разобраться в ситуации с мигрантами, в тенденциях их передвижения и их намерениях. Кроме того, данная система также усилила роль соответствующих субъектов посредством осуществления мер по наращиванию потенциала. ОПН также дает импульс к расследованию нарушений прав человека и проблем защиты, ставших очевидными в процессе отслеживания.

E. Дополнительная информация

Аппенд 2 - УВКБ ООН, Инициатива «Отслеживание перемещений населения». Часто задаваемые вопросы, 2007 г.

ЙЕМЕН:
ВЕБ-САЙТ СПЕЦИАЛЬНОЙ РАБОЧЕЙ ГРУППЫ ПО СМЕШАННОЙ МИГРАЦИИ
2010 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В мае 2010 г. Датский совет по делам беженцев (ДСБ) запустил веб-сайт для освещения работы Йеменской специальной рабочей группы по смешанной миграции (СРГСМ), задача которой – выработать комплексные и согласованные меры в ответ на смешанные перемещения из стран Африканского Рога в Йемен, а также на дальнейшие перемещения.

В. Участники

Члены Йеменской СРГСМ:

- ДСБ;
- Правительство Йемена;
- МОМ;
- ИНТЕРСОС;
- Общество гуманитарной солидарности (ОГС);
- Шведское отделение организации «Спасем детей»;
- ВПП;
- ЮНИСЕФ;
- УВКБ ООН;
- Общество Красного Полумесяца в Йемене.

С. Действия

Ниже перечислены основные разделы и особенности веб-сайта.

- В выпусках новостей дается краткий обзор последних событий, касающихся смешанных перемещений в регионе;
- в документальных очерках отражаются важные тенденции, и проводится углубленный анализ текущих проблем;
- обширная библиотека ресурсов включает отчеты и информацию о смешанных перемещениях;
- в ежемесячных отчетах о новоприбывших лицах дается актуальная статистика количества лиц, прибывающих на побережье Йемена, и освещаются последние тенденции, наблюдаемые в смешанных перемещениях;
- в справочной информации о СРГСМ и явлении смешанных перемещений разъясняются цели и задачи СРГСМ, а также дается обзор реализованных мероприятий;
- статистические данные о характеристиках новоприбывших и их регистрации в центрах приема регулярно обновляются;

- две интерактивные базы данных предоставляют пользователю доступ к статистическим данным о характеристиках новоприбывших и их регистрации в центрах приема. База данных ДСБ о регистрации новоприбывших предоставляет доступ к данным, собранным в ходе первичной регистрации по прибытию на Йеменское побережье начиная с 1 сентября 2009 г., а системы управления информацией ИНТЕРСОС собирают информацию для укрепления потенциала в области защиты УВКБ ООН, других агентств ООН и НПО в Адене, Харазе и Сане.

D. Обзор

Веб-сайт Йеменской СРГСМ – ценный ресурсный инструмент, который строится на информации, предоставляемой членами этой группы. На нем представлена информация о миграционных тенденциях в регионе, статистика смешанных перемещений в Йемен и через Йемен, данные о потребностях в защите лиц, передвигающихся в рамках смешанных перемещений. Веб-сайт находится в стадии разработки, и некоторые из его возможностей будут полностью реализованы после получения отзывов членов СРГСМ.

E. Дополнительная информация

См. www.mmyemen.org.

ЗАМБИЯ: НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЕРЕПИСЬ НАСЕЛЕНИЯ И ЖИЛИЩНОГО ФОНДА ОБРАЗЕЦ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАКТИКИ - ОПРОСНЫЙ ЛИСТ ПЕРЕПИСИ 2000 г.



A. Краткая информация и обоснование

В период с 16 октября по 15 ноября 2000 г. в Замбии была успешно проведена национальная перепись населения и жилищного фонда с использованием стандартизированных форм и показателей, в том числе вопросов, касающихся миграции. Перепись населения и обследования домашних хозяйств являются наиболее надежным источником данных для сбора демографических и социальных показателей Замбии.

B. Участники

- Центральное статистическое бюро и другие правительственные ведомства Замбии;
- счетчики, а именно учащиеся 11-х классов и преподаватели начальной школы, выступавшие в роли контролеров;
- Экзаменационный совет Замбии;
- финансовые и технические партнеры (правительства Великобритании, Дании, Нидерландов, Германии, Финляндии, Норвегии, Японии, Агентство США по международному развитию (АМР США), УВКБ ООН, Фонд ООН в области народонаселения (ЮНФПА), Мичиганский университет);
- Институт экономических и социальных исследований Замбийского университета;
- Службы сбора данных и исследований Великобритании.

C. Действия

- Разработка двух разных опросных листов, включающих вопросы касательно миграции (один лист – для получения общей информации от главы домохозяйства или полномочного представителя, другой – для сбора детальной персональной информации о каждом члене домохозяйства);

- проведение переписи населения с помощью коллектива из 30 тыс. человек;
- сбор демографических и социальных показателей с использованием типового опросного листа для обследования населения;
- кодировка опросных листов и хранение собранных данных в специальных помещениях и в электронном виде;
- разработка контрольного обследования после проведения переписи с целью оценки ее охвата и ошибок в избранных материалах на национальном и провинциальном уровнях, а также с целью информирования пользователей о точности собранных данных;
- привлечение для выполнения компонента переписи, касающегося сбора данных, Экзаменационного совета Замбии и Служб сбора данных и исследований Великобритании с целью наращивания потенциала местных учреждений;
- анализ собранных количественных данных, выявление пробелов в информации, подготовка рекомендаций по улучшению процессов сбора и обработки данных;
- координация анализа результатов работы секторов, проводимого научно-исследовательскими учреждениями и статистическими бюро с целью обоснования политики;
- подготовка сводного отчета с анализом данных с разбивкой по полу, округам, провинциям и процентному распределению;
- подготовка проектов детальных аналитических и специализированных отчетов об изучении таких показателей, как ожидаемая продолжительность жизни, детская смертность, рождаемость, миграция, обеспеченность жильем, образование, демографические структуры, экономическая активность;
- использование имеющихся данных для разработки более эффективной структуры выборки для проведения обследования после переписи населения в 2010 г.

D. Обзор

Вышеупомянутые опросные листы являются образцом надлежащей практики, прежде всего потому, что в них включены конкретные вопросы касательно миграции. С помощью этих данных можно выявлять лиц, нуждающихся в защите и помощи, и обосновывать меры реагирования на смешанные перемещения.

Опросный лист был усовершенствован для переписи 2010 г. путем включения дополнительных вопросов (например, о причинах перемещения - работа, учеба, убежище, воссоединение семьи). Хотя перепись 2000 г. была проведена успешно, в ходе работы на местах и обработки данных имели место некоторые ограничения, такие как погодные условия и технические проблемы. При проведении переписи 2010 г. были учтены извлеченные уроки и предприняты меры по улучшению сбора и анализа данных путем расширения объема опросных листов.

E. Дополнительная информация

Annex 3 - Республика Замбия, форма А: опросный лист по общим характеристикам домохозяйства, 2000 г.

Annex 4 - Республика Замбия, форма В: опросный лист по персональной информации, 2000 г.

Annex 5 - Республика Замбия, *Перепись населения и домохозяйств 2000 г. Итоговый отчет*. 2003 г.

2.3.2. На региональном уровне

Страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона (АКТ): программа «Обсерватория миграции в странах АКТ»

В октябре 2010 г. в Брюсселе состоялось открытие программы «Обсерватория миграции в странах АКТ». «Обсерватория по миграции» представляет собой инициативу Секретариата Группы государств АКТ, которую реализует консорциум в составе 15 партнеров и ассоциированных партнеров во главе с МОМ при финансовой поддержке ЕК и дополнительном финансировании со стороны Швейцарии. «Обсерватория по миграции в странах АКТ» предполагает создание научно-исследовательских сетей в 12 пилотных странах (это Ангола, Камерун, Демократическая Республика Конго, Гаити, Кения, Лесото, Нигерия, Папуа-Новая Гвинея, Сенегал, Танзания, Восточный Тимор, Тринидад и Тобаго) шести регионов АКТ (Карибском бассейне, Западной Африке, Восточной Африке, Центральной Африке, Южной Африке и Океании). Цель программы – усовершенствовать методы сбора данных, коллективное использование и анализ данных о миграционных потоках «юг-юг» в странах АКТ, что позволит более эффективно обосновывать принимаемые решения и формируемую политику. Сети будут состоять из основных заинтересованных сторон на национальном уровне, политиков, гражданского общества и научных кругов.

Как ожидается, этот проект расширит возможности исследований в странах АКТ, что, в свою очередь, будет содействовать обоснованию политики по улучшению положения мигрантов и укреплению знаний о связи миграции и развития по направлению «юг-юг». Конечная цель проекта – оказание «Обсерваторией» поддержки сбора данных, касающихся миграции, во всех 79 государствах АКТ.

См. www.acpmigration-obs.org.

АФРИКА, БЛИЖНИЙ ВОСТОК И СРЕДИЗЕМНОМОРСКИЙ РЕГИОН: ИНТЕРАКТИВНАЯ КАРТА МИГРАЦИИ (И-КАРТА) 2008 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В 2006 г. Международный центр по разработке миграционной политики (МЦРПМ), Европейское полицейское ведомство (Европол) и Европейское пограничное агентство (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 оказания помощи арабским и европейским государствам и агентствам-партнерам с целью сбора и обмена информацией о миграционных перемещениях в Африке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе, а также для поддержки в разработке и реализации инициатив по сотрудничеству.

В. Участники

- Алжир, Египет, Ливан, Ливия, Марокко, Сирия, Тунис как государства-партнеры;
- Австралия как государство-наблюдатель;
- ЕК;
- Европол;
- государства-члены ЕС;

- ФРОНТЕКС;
- Международная организация уголовной полиции (Интерпол);
- Норвегия;
- академическая сеть «Одиссей»;
- Швейцария;
- Турция;
- УВКБ ООН;
- УНП ООН.

Примечание: планируется расширить проект «И-карта» на другие государства, включая Эфиопию, Иорданию, Мали, Мавританию, Нигер и Сенегал.

С. Действия

- Отображение визуальной географической картины миграционных маршрутов и потоков в Африке, на Ближнем Востоке и в Средиземноморском регионе;
- расширение знаний о составе нерегулярных миграционных перемещений;
- сбор информации с помощью анкет, заполняемых государствами-партнерами, и средств, предусмотренных на веб-сайте, причем государства-партнеры и организации-партнеры могут вводить дополнительную информацию;
- создание платформы для обмена информацией о миграционных перемещениях и маршрутах транзита;
- проведение углубленного анализа основных элементов управления миграцией и привлечение партнеров-экспертов к проведению оценки качества;
- сбор информации о перехвате и задержании, анализе нерегулярных потоков, незаконном ввозе людей и торговле людьми, приеме и содержании нерегулярных мигрантов, вопросах убежища и защиты, возвращении и реадмиссии;
- использование собранной информации для проведения исследований, анализа, стратегического планирования и разработки политики.

Ниже перечислены особенности И-карты ТМС:

- открытый интерфейс и защищенный интерфейс с ограниченным доступом: пользователи, имеющие доступ к защищенной области (государства-партнеры и агентства-партнеры), могут направлять персоналу, ведущему И-карту, свои комментарии и предложения, а также заполнять анкету ТМС о нерегулярной миграции и торговле людьми;
- три рабочих языка – английский, французский и арабский;
- три области анализа: нерегулярная миграция (первая фаза – в стадии разработки), регулярная миграция (следующая фаза – запланирована разработка), миграция и развития (запланирована разработка);
- три уровня информации: национальный уровень, маршруты миграции (региональный уровень), миграционный узел (местный уровень). Будет добавлена четвертая категория – законодательные характеристики.

Д. Обзор

И-карту ТМС ценят все партнеры как эффективный интерактивный инструмент, который позволяет визуально отображать миграционные тенденции и модели. 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 нерегулярной 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. Вместе с тем, ведение И-карты – дорогостоящая и трудоемкая задача, которая требует своевременной и точной информации от партнеров. Раздел об аспектах защиты в том уровне И-карты, который касается нерегулярной миграции, можно было бы усилить, чтобы лучше отразить смешанный характер нерегулярных перемещений. И-карта пока еще находится в первой фазе своего существования, поэтому есть возможности для дальнейшего развития.

Е. Дополнительная информация

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

Аппекс 6 - Диалог по транзитной миграции в Средиземноморье, *Рабочий документ арабских и европейских государств-партнеров по совместному управлению смешанными миграционными потоками*, 2007 г.

ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ: МЕХАНИЗМ СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДАННЫХ (МСИД) – ПРОГРАММА СОЗДАНИЯ ОБЩЕЙ МОДЕЛИ СБОРА, СОВМЕСТНОГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ ДАННЫХ, КАСАЮЩИХСЯ МИГРАЦИИ 2002 г.



А. Краткая информация и обоснование

Механизм совместного использования данных – программа создания общей модели сбора, совместного использования и применения данных, касающихся миграции (далее – «Механизм совместного использования данных») – был разработан по просьбе стран Восточной Европы и Центральной Азии (ВЕЦА) после семинара «Организационные структуры, сбор и совместное использование информации, касающейся миграции», который проводился в июле 2002 г. в Праге. Программа имела целью развитие национального потенциала и сопричастности в отношении данных, касающихся миграции, а также содействие трансграничному обмену сопоставимыми статистическими данными.

В. Участники

- Страны ВЕЦА;
- Датская иммиграционная служба;
- Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ);
- ОБСЕ;
- МОМ;
- Межправительственные консультации по проблемам убежища, беженцев и миграционной политике в Европе, Северной Америке и Австралии (МПК).

С. Действия

- На национальном уровне: оценка существующих методов сбора данных и управления данными, выявление спроса на данные, касающиеся миграции, со стороны правительственных ведомств, определение статистических показателей, касающихся миграции, оказание технической помощи национальным миграционным ведомствам;
- на региональном уровне: организация технических семинаров для специалистов по обработке данных из государств-участников, выявление недостатков в сборе данных, разработка средств сбора и совместного использования сопоставимых данных;
- сбор данных из существующих источников, таких как документы о въезде и выезде, переписи населения и обследования домохозяйств, с целью изучения миграционных тенденций;
- создание механизма совместного использования данных для хранения и совместного использования статистической информации, законодательных актов и политических документов, касающихся миграции, с помощью удобных для пользователя инструментов;
- проведение мероприятий по наращиванию потенциала путем организации стажировки правительственных служащих в Содружестве Независимых Государств (СНГ), организация практикума «тренинг для тренеров».

Д. Обзор

Механизм совместного использования данных представляет собой уникальный инструмент, управляемый государством, который создает платформу для регионального сотрудничества и обмена данными. Способствуя систематизированной регистрации миграционных данных, он привел к разработке ряда национальных баз данных, а также двусторонних и региональных соглашений о сотрудничестве. Механизм совместного использования данных был апробирован в странах-участницах на предмет сбора и совместного использования имеющихся укрупненных данных на согласованных условиях. Он также применяется для обоснования политики и в качестве основы для созыва рабочих групп, совещаний экспертов и специальных консультаций на национальном уровне.

Е. Дополнительная информация

Folden, C., Manke, M. and Mortensen, T., *Sharing Data – Where to Start: An Emerging Approach to Migration Data*, IOM, 2007, available at:

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=102

ЕВРОПА: ПРОЕКТ ПО НЕРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ «КЛАНДЕСТИНО» 2007 – 2009 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Проект по нерегулярной миграции «Недокументированная миграция: подсчет неисчислимых – данные и тенденции в Европе» (проект «Кландестино») был разработан с целью сбора достоверных данных о тенденциях нерегулярных перемещений в масштабе всей Европы. Он предполагает обобщение данных о количестве и потоках мигрантов в избранных странах ЕС, анализ собранных сопоставимых данных и разработку методологии использования данных в контексте формирования миграционной политики.

В. Участники

- Центр международных отношений (ЦМО), Польша;
- Центр исследований миграционной политики и общества (КОМПАС), Великобритания;
- Международный центр разработки миграционной политики (МЦРМП), Австрия;
- Гамбургский институт международной экономики (ГИМЭ), Германия;
- Греческий фонд европейской и внешней политики (ЭЛИАМЕП);
- Платформа международного сотрудничества по недокументированным мигрантам (ПМСНМ), Бельгия;
- три страны транзита, не входящие в ЕС (Марокко, Турция и Украина);
- двенадцать европейских стран (Австрия, Чехия, Франция, Германия, Греция, Венгрия, Италия, Нидерланды, Польша, Словакия, Испания, Великобритания).

С. Действия

- Сбор имеющихся количественных данных и оценок за период с 2000 по 2007 г., обзор литературы и имеющихся источников, беседы с основными специалистами, политиками и НПО в каждой стране;
- разработка базы данных о нерегулярной миграции с целью хранения собранной информации, включая общие обзоры, характеристики стран, детальные таблицы и справочные сведения;
- использование дифференцированных проверок качества данных на предмет обеспечения их сопоставимости, достоверности и актуальности;
- исследование основных тенденций нерегулярных перемещений, которые включают систему убежища (в основном получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые не возвращаются в страны своего происхождения, и (или) тех, кого фактически невозможно удалить с территории страны), законный въезд из стран, с которыми действует визовый режим, и стран, с которыми действует безвизовый режим, с последующим пребыванием сверх разрешенного срока, либо законный въезд и пребывание с работой или самостоятельной занятостью в нарушение иммиграционных правил;
- разработка проектов национальных отчетов о результатах проекта в 12 избранных европейских странах, а также общая оценка нерегулярных перемещений в 27 странах ЕС;
- изучение динамики и механизмов, которые влияют на нерегулярную транзитную миграцию в трех избранных странах-соседях ЕС;
- разработка пакета рекомендаций для оказания поддержки политикам в формировании новой политики в отношении нерегулярной миграции и для стимулирования научного диалога между экспертами;
- составление стратегических сводок с указанием масштабов и основных демографических особенностей нерегулярной миграции, географических миграционных потоков, изменения статуса на миграционном маршруте и влияния существующей политики на нерегулярную миграцию.

Д. Обзор

Основное внимание в методологии исследования уделялось сбору сопоставимых данных. Были установлены этические руководящие принципы, призванные обеспечить действие гарантий защиты данных в процессе их сбора. База данных «Кландестино» содержит массив собранных данных и оценок на основе национальных отчетов и показателей (например, состав групп нерегулярных мигрантов в избранных странах, возраст, гендер, гражданство и сектора экономики, в которых регулярные мигранты, как правило, превышают сроки действия разрешений на работу). Вышеупомянутые данные явились основой для углубленного анализа нерегулярных перемещений и различных пунктов въезда (например, анализа превышения сроков действия виз и других нарушений иммиграционных правил). Результаты исследования продемонстрировали, что тайный въезд – наименее частый путь въезда в ЕС и что совершенствование миграционной политики и более эффективное применение действующих законов и норм может уменьшить масштабы незаконного въезда.

Е. Дополнительная информация

Annex 7 - Проект «Кландестино», заключительный отчет, ноябрь 2009 г.

См. также базу данных «Кландестино»: <http://irregular-migration.hwwi.net/>.

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА: ПРОЕКТ «ИССЛЕДОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ В ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКЕ» (ИММЛА) 1970 г. – до настоящего времени



Проект «Исследование международной миграции в Латинской Америке» (ИММЛА) служит основой для систематизации, распространения, разъяснения и анализа данных, собранных в ходе переписей населения в регионе, с точки зрения миграции. Эти данные используются для обобщения справочной информации, формирования стратегических рекомендаций, анализа миграционных тенденций и направлений, характеристик мигрантов, возвратной миграции и гендерных вопросов. Проект ИММЛА был расширен с целью охвата статистики населения и переписей жилищного фонда в 20 латиноамериканских государствах и англоязычных странах Карибского бассейна. Сейчас он включает также статистические данные о латиноамериканских и карибских эмигрантах, охваченных переписями населения, которые проводились за пределами данного региона.

Проект ИММЛА демонстрирует преимущества внутрирегионального сотрудничества и позволяет обмениваться информацией с целью определения масштабов и характеристик миграции в Латинской Америке и Карибском бассейне. Данные переписей являются наиболее универсальным источником имеющейся информации и очень активно используются, учитывая отсутствие документов о въезде и выезде и сведений о видах на жительство в регионе. Поскольку данные переписей собираются только один раз в 10 лет, то анализ ограничивается переменными, включенными в перепись. Несмотря на эти ограничения, Международный союз по изучению проблем народонаселения (МСИПН) и ряд других международных организаций признали проект ИММЛА уникальным примером систематизации данных с целью отражения тенденций и моделей международной миграции и рекомендовали другим регионам выдвинуть аналогичные инициативы. Проект ИММЛА также способствует разработке региональных стратегий и мер вмешательства.

Дополнительную информацию можно найти по адресу www.eclac.cl/celade.

См. также Martínez Pizarro, J., "The Project Conducted by The Latin American and Caribbean Demographic Centre (CELADE) - Population Division Of The Economic Commission for Latin America and The Caribbean (ECLAC)", Paper presented at the Joint OAS/OECD Technical Seminar on OAS Continuous Reporting System on Labour Migration For The Americas (SICREMI), 17 March 2009,

http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/7/36587/P36587.xml&xsl=/celade/tpl-i/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt.

Другие примеры баз данных в Америке

Система статистической информации о миграции в Центральной Америке (ССИМЦА)

2001 г. – до настоящего времени

ССИМЦА создана с целью мониторинга масштабов и характеристик миграционных перемещений из страны Центральной Америки и Мексики, в эти страны и между ними. Данные собираются по документам о выбытии, результатам переписей населения и обследований в регионе и используются для мониторинга миграционных перемещений, включая межрегиональные, а также для содействия в выработке политики на региональном уровне. Эта база данных также служит для оказания технической помощи миграционным службам и статистическим учреждениям национального уровня и наращивания их потенциала. Она позволяет синхронизировать данные касательно миграции, полученные из разных статистических источников, и разрабатывать сопоставимые показатели исходя из количества неграждан в стране, выданных разрешений на работу и пересечений границы. Данные об убежище и ОСБ предоставляет УВКБ ООН.

Дополнительную информацию можно найти по адресу

http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/microsites/IDM/workshops/Data_Collection_08090903/pre_maguid.pdf.

Система непрерывной отчетности о трудовой миграции (СИКРЕМИ)

СИКРЕМИ (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración) – это пилотный проект, направленный на разработку показателей для сбора стандартизированной, сопоставимой, достоверной и актуальной информации о миграционных перемещениях в регионе. Первая фаза проекта касалась сбора данных в 10 странах на основании их опыта как стран происхождения, транзита и назначения. Во второй фазе проект будет воспроизводиться еще в 10 странах, а третья фаза предполагает охват всех остальных стран региона.

Аппекс 8 - Информационный буклет о СИКРЕМИ: система непрерывной отчетности о трудовой миграции



А. Краткая информация и обоснование

Реализация Региональной программы статистики в Средиземноморском регионе (МЕДСТАТ) осуществлялась в три этапа, а именно МЕДСТАТ-I (1999-2003 гг.), МЕД-Окружающая среда 2 (2003-2006 гг.) и МЕДСТАТ- II (2006-2009 гг.). Цель программы – привести статистические методы в соответствие европейским и международным стандартам, улучшить согласованность и сопоставимость статистических данных в Средиземноморском регионе. Программа также направлена на повышение качества и уровня обслуживания национальных статистических учреждений с целью формирования актуальных, достоверных, уместных и высококачественных статистических данных для формирования политики и обеспечения надлежащего управления.

Следующая фаза имеет целью включение Средиземноморского обследования домохозяйств по международной миграции (МЕД-ХИМС) – многокомпонентной исследовательской программы, которая предусматривает согласованный сбор данных в ряде средиземноморских государств с помощью общих методик и средств на предмет анализа последних тенденций в сфере миграции и убежища, динамики и последствий международной миграции, а также отношения и восприятия со стороны принимающих сообществ.

В. Участники

- ЕС;
- восемь средиземноморских стран-партнеров (Алжир, Египет, Иордания, Ливан, Марокко, оккупированные палестинские территории, Сирия и Тунис; заинтересованность в участии также выразили Йемен и Судан);
- международные эксперты;
- Всемирный банк;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Оценка правовой базы, существующих источников информации, потребностей пользователей и сотрудничества между национальными ведомствами и статистическими учреждениями;
- включение вопросов, касающихся смешанных перемещений и беженцев, в существующие опросные листы и обследования по вопросам уровня жизни домохозяйств и миграции;
- разработка типового опросного листа и показателей, в том числе соответствующих категорий данных (как, например, предыдущие маршруты движения, причины перемещения, планируемая страна назначения, отношение местных сообществ к беженцам и мигрантам, вопросы защиты (например, документация, статус в принимающей стране));
- укрепление национальных административных систем с целью максимального увеличения объема существующей административной документации, содействие распространению информации и региональному сотрудничеству;
- поддержка технической подготовки и проведения обследований домохозяйств и переписей, касающихся миграции, в избранных средиземноморских странах;

- развитие использования данных о потоках международной миграции и численности мигрантов путем обмена данными, сопоставления данных и распространения информации;
- оказание учебной и технической помощи в сборе и анализе данных о миграции с целью развития национальных возможностей сбора статистики о численности мигрантов;
- содействие надлежащему управлению миграцией в Европейско-Средиземноморском регионе.

D. Обзор

Фаза МЕД-ХИМС программы МЕДСТАТ нацелена на обобщение и закрепление результатов, полученных в ходе реализации предыдущих фаз, обмен знаниями и техническим опытом между партнерами и содействие региональному сотрудничеству. Типовой опросный лист является полезным практическим инструментом, а включение вопросов, касающихся Десятикомпонентного плана УВКБ ООН, поможет странам лучше понимать смешанные перемещения в регионе и реагировать на них. УВКБ ООН в настоящее время разрабатывает проект по дезагрегации собранных данных по возрасту и полу, чтобы обеспечить отражение тенденций миграции женщин и детей, а также миграции с целью получения убежища и воссоединения семьи.

E. Дополнительная информация

Аппех 9 - МЕДСТАТ, *Руководство по сбору статистических данных о международной миграции в Европейско-Средиземноморском регионе*, 2009 г.

2.3.3. На глобальном уровне

ГЛОБАЛЬНАЯ БАЗА ДАННЫХ МОМ О ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ 2000 г. – до настоящего времени



A. Краткая информация и обоснование

Глобальная база данных о торговле людьми была изначально разработана МОМ как инструмент ведения дел для программ МОМ по непосредственной помощи в борьбе с торговлей людьми. В ней хранятся первичные данные о зарегистрированных жертвах торговли людьми. Эта база данных служит банком знаний, способствующих пониманию явления торговли людьми. Данные можно экстраполировать из базы для формирования статистических отчетов и подробных повествовательных докладов для отражения тенденций торговли людьми, а также для оказания помощи правительствам, научно-исследовательским учреждениям и другим субъектам в более эффективной адаптации политики и программ борьбы с торговлей людьми. База данных подкрепляет исследования МОМ в отношении причин, процессов, тенденций и последствий торговли людьми и улучшает их понимание.

B. Участники

- Штаб-квартира и представительства МОМ на местах;
- заинтересованные стороны.

С. Действия

- Ведение глобальной базы данных, служащей хранилищем ценных первичных данных о жертвах торговли людьми, зарегистрированных как в штаб-квартире МОМ, так и в ее представительствах на местах;
- распространение передового международного опыта в области безопасного сбора, хранения и обработки стандартизированных и сопоставимых данных о торговле людьми;
- осуществление строгого контроля доступа к базе данных с целью защиты конфиденциальности и безопасности данных;
- хранение количественных и качественных данных, в частности о социально-экономических характеристиках жертв торговли людьми, характеристиках торговцев, маршрутах транспортировки, фактах эксплуатации и жестокого обращения, характере полученной помощи и реинтеграции; фиксация событий, происшедших с жертвами торговли людьми, и случаев повторной торговли;
- соблюдение типовой формы регистрации собранных данных на основе заданных шаблонов;
- дезагрегация данных по ряду переменных, в частности, по полу, возрасту, гражданству, а также по личному опыту жертв торговли людьми, миграционным перемещениям, эксплуатации, полученной защите и помощи;
- применение стандартизированных методик и сопоставимых показателей для мониторинга и оценки международных программ и инициатив по борьбе с торговлей людьми;
- анализ данных и публикация исчерпывающих описательных отчетов для обоснования политики.

D. Обзор

Глобальная база данных МОМ о торговле людьми – крупнейшая база данных, в которой хранятся только первичные, ориентированные на жертв данные о торговле людьми. Ее рекомендуют как образец надлежащей практики систематизированного сбора данных о торговле людьми. В настоящее время она содержит первичные данные о более чем 16 тыс. зарегистрированных жертв торговли людьми – граждан 85 стран, перевезенных в более чем 100 стран назначения. База данных служит общим исследовательским и методологическим инструментом, позволяет получить полезные систематизированные характеристики жертв торговли людьми в разрезе стран, улучшает общее понимание более широких аспектов торговли людьми. Форма для проведения отбора и интервью, разработанная МОМ, включает вопросы, касающиеся убежища. Хотя эти данные ограничены, их можно использовать для более эффективного удовлетворения потребностей жертв торговли людьми в защите как беженцев.

Количественные и не имеющие личного характера качественные данные, хранящиеся в базе данных, используются для подготовки материалов Тематической серии «Глобальная торговля людьми». Эта серия публикаций охватывает существующие проблемы, в том числе случаи повторной торговли людьми, торговлю мужчинами, организованную преступность, торговлю рабочей силой, и методологические вопросы, возникающие при сборе ориентированных на жертв данных о торговле людьми. Опубликован также ряд региональных докладов по исследованию проблемы развития тенденций торговли людьми в различных регионах.

E. Дополнительная информация

Имеется на сайте <http://www.iom.int>.



Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ ООН)

Глобальная база данных о миграции: представляет собой исчерпывающий набор общедоступных эмпирических данных о миграционных тенденциях и количестве международных мигрантов с разбивкой по странам рождения, гражданству, полу и возрасту в соответствии с результатами переписей населения, реестрами населения и данными национальных репрезентативных опросов. База данных содержит ряд оценок и прогнозов количества международных мигрантов в разных странах за период с 1960 по 2010 г. См. <http://esa.un.org/unmigration/>.

Потоки международной миграции в избранные страны и из них: редакция 2005 г. содержит сведения о притоке и, где они имеются, об оттоке и чистом потоке международных мигрантов в 15 странах с разбивкой по странам происхождения и году прибытия и убытия. См. http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf.

Количество мигрантов в мире: редакция 2005 г. – база данных. База данных содержит глобальные оценки общего числа международных мигрантов с разбивкой по странам назначения и полу за период с 1960 по 2005 г. См. <http://esa.un.org/migration/>.

УВКБ ООН

Уровни и тенденции системы предоставления убежища в промышленно развитых странах. Полугодовой отчет, в котором документально отражены потоки лиц, ищущих убежища, в 44 странах.

Реестры беженцев и лиц, ищущих убежища. УВКБ ООН ведет сотни реестров с целью оказания помощи (главным образом, в лагерях), проведения процедур ОСБ и предоставления долгосрочных решений. Эти реестры, особенно те, что касаются индивидуального ОСБ, содержат ценную информацию о миграционных маршрутах, условиях в стране происхождения и характеристиках семей.

Статистический ежегодник и база данных о населении УВКБ ООН. Эта база данных представляет собой исчерпывающий обзор ежегодных данных о количествах и потоках лиц, ищущих убежища, беженцев и других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН. См. <http://www.unhcr.org/statistics.html>.

Прочие

База данных об иммигрантах в странах ОЭСР (ДИОК). Исчерпывающий и сопоставимый источник информации о широком спектре демографических и трудовых характеристик иммигрантов, живущих в странах ОЭСР. См. http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_40644339_1_1_1_7415,00.html.

Европейско-Средиземноморский консорциум по прикладным исследованиям в области международной миграции (КАРИМ), база демографических и экономических данных. Включает стандартизированные табличные представления данных о количествах, потоках, убежище, натурализации, трудовых мигрантах, студентах и денежных переводах. См. <http://www.carim.org/index.php?areaid=4&contentid=5>.

Евростат предоставляет статистические данные, в том числе данные о лицах, ищущих убежища, и о решениях по ходатайствам о предоставлении убежища. Статистические данные ЕС строятся на принципах непредвзятости, достоверности, уместности, экономической эффективности, статистической конфиденциальности и прозрачности.

См. www.eurostat.com.

База данных МОТ о международной трудовой миграции. В этой базе данных хранятся результаты интерактивных обследований по международной трудовой миграции и статистические данные, собранные в 86 странах, а также разработанные руководящие принципы сбора данных.

См. http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/info/ilm_dbase.htm.

«Перспективы международной миграции». Это ежегодная публикация, содержащая всесторонние данные о миграции и миграционных тенденциях в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Публикация «Перспективы международной миграции» за 2010 г. размещена по адресу http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_33931_45591593_1_1_1_1,00.html.

ИМП центр данных: факты, статистика и карты в области миграции. Центр состоит из интерактивных средств, обеспечивающих быстрый доступ к данным по иммиграции (таким, как количество, поток, сальдо миграции, данные об убежище, данные о натурализации) во временном разрезе, а также мгновенное формирование графиков.

См. <http://www.migrationinformation.org/DataHub/>.

Избранная библиография

IOM, *IOM's Activities on Migration Data: An Overview*, 2008,
http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/iom_data_infosheet.pdf.

IOM, *ASEAN and trafficking in persons: Using data as a tool to combat trafficking*, 2007,
http://www.iom.or.id/publications/pdf/16_MIL6010112_ASEAN_lo.pdf.

МОМ, доклад «Миграция в мире – 2008: управление мобильностью рабочей силы в развивающейся глобальной экономике», глава 9 «Расширение базы знаний», 2008 г.

Parker, J., "International Migration Data Collection", Paper for the Policy Analysis and Research Programme for the Global Commission on International Migration, 2005,
<http://www.gcim.org/attachements/TP11.pdf>.

Отдел народонаселения Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам, «Масштабы международной миграции» (редакция 2008 г.), 2009 г.
http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf.

УВКБ ООН, «Практическое руководство по систематичному применению стандартов и показателей в деятельности УВКБ ООН», 2006 г.,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47062dc82.html>.

Van Liempt, I., and Bilger, V., *The Ethics of Migration Research Methodology: Dealing with Vulnerable Immigrants*, Sussex Academic Press, 2009.

Системы въезда с учетом необходимости обеспечения защиты

ГЛАВА 3



Введение	стр. 81
Реализация систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 82
3.1. Доведение обязательств по защите до сведения должностных лиц системы въезда («должностных лиц первого контакта системы въезда»)	стр. 83
ЕС: Шенгенский кодекс о границах и Шенгенский справочник	стр. 83
Беларусь и Молдова: примеры пограничного законодательства, учитывающего необходимость обеспечения защиты, в Восточной Европе	стр. 85
Индонезия: Директива Генерального директора о процедурах в отношении иностранцев, выразивших желание ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца	стр. 85
Великобритания: Свод правил службы пограничного контроля Великобритании (СПКВ) по защите детей от вреда	стр. 86
3.2. Оказание должностным лицам системы въезда помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их в компетентные органы	стр. 87
Колумбия: Практическое пособие по идентификации лиц, ищущих убежища, и обращению с ними	стр. 88
Новая Зеландия: Оперативное руководство Иммиграционной службы, раздел о пересечении границ	стр. 89
Великобритания: пособие британской НПО «Спасите детей» для сотрудников иммиграционных органов в портах въезда и проект «Советник молодежи»	стр. 90
Другие примеры оказания помощи должностным лицам системы въезда в идентификации и направлении	стр. 91
3.3. Подготовка кадров	стр. 92
Коста-Рика и Панама: Совместная инициатива по наращиванию потенциала для сотрудников пограничной полиции и миграционных органов	стр. 92
УВКБ ООН: примеры подготовки по вопросам беженского права сотрудников национальных органов	стр. 93
Учебное пособие УВКБ ООН по защите для сотрудников европейских пограничных органов и систем въезда	стр. 94
3.4. Налаживание диалога и сотрудничества между должностными лицами системы въезда и гуманитарными организациями	стр. 94
ЕС: сотрудничество между агентством ФРОНТЕКС и УВКБ ООН	стр. 95
Центральная Европа: трехсторонние МВ в области управления границами между национальными пограничными органами, национальными НПО и УВКБ ООН	стр. 95
Канада: сотрудничество по защите между УВКБ ООН и Канадским агентством пограничных служб (КАПС)	стр. 97

3.5. Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты	стр. 98
Нидерланды: Циркуляр об иностранцах, 2000 г.	стр. 99
3.6. Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты, в том числе в рамках операций спасения на море	стр. 100
Бразилия: сети защиты	стр. 100
Примеры международного сотрудничества в контексте операций спасения на море	стр. 102
3.7. Создание независимых контрольных механизмов	стр. 102
Словения-Хорватия: Проект по мониторингу границ (ПМГ)	стр. 103
Великобритания: Независимый главный инспектор Службы пограничного контроля Великобритании (СПКВ)	стр. 103
США: контроль в контексте «ускоренной процедуры выдворения»	стр. 104
Избранная библиография	стр. 106

Введение

В рамках международного права государства пользуются суверенным правом выбирать, кого пускать на свою территорию, кого не пускать и кого высылать со своей территории. Государства законным образом заинтересованы в противодействии несанкционированному въезду на свою территорию и в борьбе с международной преступностью, в том числе с незаконным ввозом людей и торговлей людьми. Для описания процедур и практики, используемых государствами для регулирования доступа на свою территорию, в этой главе используется термин «системы въезда».

Этот термин выбран потому, что он имеет более широкое значение, чем термин «пограничный контроль», который обычно используют. Он отражает то, что миграционная политика и стратегии, которые регламентируют доступ на территорию, подверглись значительным изменениям и теперь охватывают действия, которые не происходят на физической границе страны. Операции по перехвату (т.е. меры, направленные на то, чтобы помешать лицам достичь территории и (или) въехать на территорию, остановить эти действия или пресечь их) всегда были важным инструментом управления въездом. При этом они, однако, все в большей степени применяются вдали от государственных границ, в открытом море и на территории третьих стран. Среди других мер по контролю над перемещениями, осуществляемых вне пределов государства, - откомандирование сотрудников иммиграционных органов и делегирование определенных функций иммиграционного контроля частным субъектам посредством применения санкций к перевозчикам. Некоторые страны назначения также оказывают помощь в укреплении возможностей стран транзита по пограничному контролю с целью сокращения числа случаев незаконного выезда.

Правительственные служащие, работающие в системах въезда («должностные лица системы въезда»), - это сотрудники пограничной полиции, работники иммиграционной службы (включая откомандированных сотрудников иммиграционной службы и сотрудников, ответственных за связь с авиакомпаниями), персонал береговой охраны и другие служащие, которые первыми вступают в контакт с мигрантами и лицами, ищущими убежища. Термин «должностные лица системы въезда» также охватывает законодателей, политиков, судебных чиновников, государственных служащих и административных работников, которые создают соответствующую законодательно-политическую базу, регулирующую работу системы въезда. Частные субъекты, такие как перевозчики, тоже могут играть важную роль в системе въезда.

Системы въезда могут создавать проблемы в отношении защиты. Если применять их без разбора, то такие процедуры могут отрицательно сказаться на возможности обращения лиц, нуждающихся в международной защите, за убежищем и их доступа к другим соответствующим механизмам удовлетворения их потребностей. Соответственно, в Десятикомпонентном плане отстаивается идея создания систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты. Это – системы, которые учитывают потребности в защите лиц, желающих получить доступ на территорию государств, и обязанность государств соблюдать свои обязательства по международному праву в области прав человека и международному беженскому праву, включая принцип невысылки. 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.¹

¹ Практические примеры, приведенные в этой главе, включают рекомендации, сделанные на Круглом столе экспертов № 1 «Контроль границ с обеспечением защиты», который состоялся 20-21 ноября 2008 г. в Женеве. Рекомендации, сделанные на круглом столе, и другие сопутствующие документы размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4a27bf566.html>.

Реализация систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Довести обязательства по защите до сведения должностных лиц системы въезда, в том числе путем адвокатирования их включения в соответствующие законы, нормативные акты и руководящие принципы, регламентирующие работу системы въезда.
- Обеспечить подготовку должностных лиц системы въезда с целью обеспечения их осведомленности о соответствующих законах и руководящих принципах, касающихся необходимости защиты, и применения ими этих законов и принципов.
- Создать механизмы диалога и сотрудничества между должностными лицами системы въезда и гуманитарных организаций.
- Разработать практические средства оказания должностным лицам системы въезда помощи в выявлении лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их в компетентные органы.
- Включить перевозчиков и других частных лиц, задействованных в управлении въездом, в стратегии защиты.
- Обеспечивать приграничное сотрудничество в целях развития систем въезда с учетом необходимости защиты.
- Поддерживать независимые контрольные механизмы и принимать участие в их работе.
- Разработать механизмы реагирования на нерегулярные морские перемещения с учетом необходимости обеспечения защиты.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Предоставлять государствам экспертные заключения 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.
- Проводить учебные мероприятия по принципам работы с беженцами и правам человека в сотрудничестве с государствами и другими партнерами.
- Предоставлять должностным лицам системы въезда доступ к системе Refworld – ведущему источнику информации УВКБ ООН для принятия качественных решений о статусе беженца.
- Оказывать помощь в создании «горячей линии» по вопросам защиты путем предоставления финансирования и (или) подготовки персонала, работающего в системах защиты.
- Улучшать координацию между должностными лицами системы въезда и органами убежища, в том числе посредством разработки соглашений или МВ по сотрудничеству и совместному использованию информации.

- Выступать в роли субъекта, к которому направляются лица с возможными потребностями в международной защите, где это необходимо и целесообразно.
- Разрабатывать соглашения о мониторинге и участвовать в их реализации.

3.1. Доведение обязательств по защите до сведения должностных лиц системы въезда («должностных лиц первого контакта системы въезда»)

Обязательства по международной защите, как правило, включаются в национальную правовую базу, регулиующую вопросы убежища и миграции. Вместе с тем, должностные лица системы въезда не всегда могут быть знакомы с этим массивом законодательства; особенно это касается тех, кто первым контактирует с беженцами и мигрантами («должностных лиц первого контакта системы въезда»), например, пограничников. Включение обязательств по защите в конкретные нормы, которые регламентируют работу систем въезда, может быть первым шагом к обеспечению того, чтобы должностные лица первого контакта системы въезда, которые не являются специалистами по вопросам беженцев или прав человека, были осведомлены о таких обязательствах и о том, как эти обязательства касаются их работы. Например, в правила работы системы въезда можно было бы включать перечень основных принципов защиты беженцев и указывать, что для лиц, ищущих убежища, существуют исключения из требований в отношении въезда (проездные документы, визы и т.д.), а также уточнять, что лица, ищущие убежища, не должны преследоваться за незаконный въезд.²

Оперативные руководящие принципы могут содействовать практическому воплощению юридических обязательств. Такие принципы могут определять роли и обязанности должностных лиц системы въезда (должностных лиц первого контакта) и устанавливать, как им следует реагировать на лиц, нуждающихся в международной защите и имеющих другие особые потребности, в том числе как отбирать таких лиц, выявлять их и направлять для прохождения соответствующих процессов и процедур. В оперативных руководящих принципах можно также подчеркивать надлежащие нормы обращения с беженцами и мигрантами, пребывающими с нарушением законодательства, соответствующие международному праву в области прав человека.

**ЕС:
Шенгенский кодекс о границах и Шенгенский справочник
2006 г.**

Шенгенский кодекс о границах

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 ЕС возможность отменять требования в отношении въезда.

² См. ст. 31 Конвенции 1951 г.

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);
- допускает 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).

Шенгенский справочник

На основании Шенгенского кодекса о границах ЕК в 2006 г. разработала «Практический справочник для пограничников» («Шенгенский справочник»). Шенгенский справочник содержит указания по различным аспектам управления границами, не имеющие обязательной силы.

В Шенгенском справочнике есть отдельная глава о «лицах, ищущих убежища/лицах, ходатайствующих о международной защите», в которой:

- содержится информация для идентификации лиц, ищущих убежища;
- уточняется, что лицам, желающим попросить убежища, должна быть предоставлена возможность сделать это, а также предоставлена информация о процедуре, которой необходимо следовать;
- подчеркивается, что лица, ищущие убежища, должны направляться в компетентный орган по вопросам убежища;
- подчеркивается, что лица, ищущие убежища, не подлежат возвращению без консультации с органом, отвечающим за вопросы убежища.

Хотя в Шенгенском кодексе о границах признаны обязательства по защите в контексте пограничного контроля, он не содержит детальных указаний о том, как воплощать эти обязательства на практике, и содержит только ограниченную информацию о процедурах, которым необходимо следовать при выявлении лиц, ищущих убежища, и направлении их в компетентные органы. Справочник не является юридически обязательным для государств-членов ЕС, однако национальные законы многих из этих государств содержат аналогичные нормы.

Annex 1 - Европейский Союз, Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского Парламента и Совета от 15 марта 2006 года, устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регламентирующих передвижение лиц через границы (Шенгенский кодекс о границах), 15 марта 2006 г., № 562/2006,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47dfdb0525.html>

Annex 2 - Европейская Комиссия, Рекомендация 06/XI/2006 от 6 ноября 2006 г., утверждающая общий «Практический справочник для пограничников (Шенгенский справочник)», подлежащий использованию компетентными органами государств-членов ЕС при осуществлении пограничного контроля лиц,

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15010.en06.pdf>

Более подробная информация о дополнительных гарантиях приведена в комментарии УВКБ ООН к «Зеленой книге» ЕК о будущем Общей европейской системы убежища, <http://unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>.

Беларусь и Молдова: примеры пограничного законодательства, учитывающего необходи- мость обеспечения защиты в Восточной Европе

Беларусь: отсутствие санкций за незаконный въезд

Закон 2008 г. «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной и временной защиты в Республике Беларусь» предусматривает, что лица, вынужденные незаконно пересечь государственную границу Республики Беларусь и без промедления обратившиеся в государственные органы, освобождаются от ответственности за незаконное пересечение государственной границы Республики Беларусь и незаконное пребывание на территории Республики Беларусь (статья 27).

Аналогичное положение содержится в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (статьи 23.29, 23.55) и в Уголовном кодексе Республики Беларусь (статья 371).

Молдова: незамедлительное направление в органы убежища

Пограничная инструкция о рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища на границе Республики Молдова устанавливает механизм приема ходатайств о предоставлении убежища и направления лиц, ищущих убежища, в Управление по делам беженцев. Она предусматривает, в частности, наличие в каждом пункте пересечения границы и пограничном пункте специального журнала для регистрации ходатайств о предоставлении убежища, поданных на границе, в котором приведена типовая форма ходатайства и инструкции по ее заполнению.

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

Несмотря на то, что Индонезия не подписала Конвенцию 1951 г., Генеральный директор Иммиграционной службы издал директиву, в которой изложены обязанности 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 национальных масштабах и обязательна для исполнения всеми сотрудниками иммиграционных органов Индонезии.

Директива устанавливает следующее:

- иммиграционные меры, такие как депортация, не применяются к негражданам, ищущим убежища в Индонезии;
- неграждане, ищущие убежища в Индонезии, подлежат направлению в УВКБ ООН для прохождения процедуры ОСБ;

- в случаях, где неграждане обращаются за убежищем в пунктах иммиграционного контроля, находящихся далеко от Представительства УВКБ ООН, сотрудники иммиграционных органов осуществляют необходимую координацию действий с УВКБ ООН;
- следует уважать статус и присутствие неграждан, имеющих аттестационные письма, выданные УВКБ ООН на предмет того, что они являются лицами, ищущими убежища, беженцами или лицами, подпадающими под компетенцию УВКБ ООН;
- обращение с теми лицами, ищущими убежища, и беженцами, которые нарушают законодательство, осуществляется по соответствующим нормам уголовного права;
- Начальник Иммиграционной службы или назначенные сотрудники регистрируют присутствие неграждан в целях контроля;
- ежемесячно готовится отчет о ситуации в данной области, который подается Директору надзорно-исполнительной службы.

Annex 3 - Правительство Индонезии, Директива Генерального директора Иммиграционной службы No. F-IL.01.10-1297 от 30 сентября 2002 г. о процедурах в отношении иностранцев, выразивших желание ходатайствовать о предоставлении убежища или статуса беженца,

<http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,IDN,4562d8cf2,3ed8eb5d4,0.html>.

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: СВОД ПРАВИЛ СЛУЖБЫ ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ (СПКВ) ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ВРЕДА 2008 г.

Свод правил СПКВ по защите детей от вреда («Свод правил») 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 правил, в котором указано, как необходимо обращаться с детьми в портах въезда, во время временного содержания их под стражей и при переводе в местные органы опеки и попечительства.

Свод правил обязывает персонал СПКВ:

- обращаться со всеми детьми так же, как с британскими детьми;
- наилучшим образом учитывать интересы ребенка как главный (но не единственный) фактор;
- следовать правилам недопущения дискриминации;
- обеспечивать своевременное рассмотрение ходатайств детей о предоставлении убежища;
- выявлять тех детей, которые могут подвергаться риску (повышенному риску) вреда;

- направлять детей в другие ведомства, где это необходимо, и сотрудничать с этими ведомствами;
- участвовать в обучении с акцентом на восприимчивость к интересам ребенка;
- использовать механизмы надзора, контроля и отчетности для обеспечения ответственности в системе.

Annex 4 - Свод правил Службы пограничного контроля Великобритании по защите детей от вреда (2008 г.),

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/keepingchildrensafe/codeofpracticechildren?view=Binary>.

3.2. Оказание должностным лицам системы въезда помощи в идентификации лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их в компетентные органы

Должностные лица системы въезда часто первыми вступают в контакт с лицами, которые могут иметь потребности в международной защите. Эти служащие отвечают за принятие решений о том, кого задержать, а кому позволить въехать на территорию страны. Одним словом, они являются «привратниками» процедур, посредством которых рассматриваются ходатайства о предоставлении защиты.

Должностные лица системы въезда не отвечают за принятие решений по существу ходатайств о предоставлении убежища и (или) других потребностей, и на них не следует возлагать эту обязанность, поскольку у них, как правило, нет ни времени, ни квалификации, ни доступа к информации, необходимой для надлежащего рассмотрения ходатайств о предоставлении защиты. Их обязанность – выявлять и направлять в ответственные компетентные органы лиц, ищущих убежища, и других лиц, которые могут иметь особые потребности.

Не всегда легко выявить в смешанных группах прибывших тех лиц, которые могут нуждаться в международной защите. Эту задачу может решить процедура составления личных дел и передачи на рассмотрение (см. Главу 5), которую проводят должностные лица системы въезда при поддержке других субъектов или без таковой. Некоторые страны разработали специальные инструменты, помогающие вышеупомянутым служащим выполнять функции составления личных дел и передачи на рассмотрение в пунктах въезда.

КОЛУМБИЯ: ПРАКТИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, И ОБРАЩЕНИЮ С НИМИ 2007 г.

А. Краткая информация и обоснование

В 2007 г. УВКБ ООН, Правительство Колумбии (Министерство иностранных дел и Вице-министерство многосторонних дел) и Социальное министерство церкви (*Secretariado Nacional de Pastoral Social - SNPS*) совместно разработали Практическое пособие для сотрудников Административного департамента безопасности, отвечающего за миграционный контроль (*Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)*), с целью содействия идентификации лиц, ищущих убежища, и рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища (далее – «Практическое пособие»). Первая редакция 2007 г. в декабре 2009 г. была дополнена информацией о новом указе о беженцах, изданном в Колумбии в ноябре 2009 г.

В. Участники

- DAS;
- SNPS;
- УВКБ ООН;
- Вице-министерство многосторонних дел (*Vice-Ministerio de Asuntos Multilaterales*).

С. Действия

- В Практическом пособии представлено краткое введение по вопросу права на убежище и основным принципам Конвенции 1951 г., таким как принцип невысылки, принцип освобождения от ответственности за незаконный въезд и право на получение документов.
- В Практическом пособии подчеркнута важность обучения сотрудников иммиграционных органов с тем, чтобы они действительно реагировали на просьбы лиц, ищущих убежища, и направляли их в компетентные органы.
- В Практическом 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 Практическом пособии также даны примеры ответов, которые означали бы, что данный индивидуум является лицом, ищущим убежища, а также представлена информация о том, в какие органы следует направлять лиц, ищущих убежища, и сведения о применимых нормах обращения.

D. Обзор

Практическое пособие использовалось в учебных мероприятиях для сотрудников миграционных органов и органов DAS и как справочный документ для направления прибывших в пограничных пунктах. В 2011 г. он будет распространен на всех пограничных пунктах.

E. Дополнительная информация

Annex 5 - УВКБ ООН, Guía Práctica para funcionarios de DAS – Recomendaciones de tratamiento ante Solicitantes de la Condición de Refugiado (только на испанском языке), 2009 г.

Новая Зеландия: Оперативное руководство Иммиграционной службы, раздел о пересечении границы 2009 г.

В разделе Y 6.1 Оперативного руководства Иммиграционной службы Новой Зеландии, регламентирующем пересечение границы, 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 убежища. В данном разделе также перечислены заявления, которые могут свидетельствовать о намерении просить убежища. В частности, установлено, что «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».

Annex 6 - Иммиграционная служба Новой Зеландии, Оперативное руководство, раздел о пересечении границы, 2010 г.

<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/731882A3-EBAF-446E-AEE6-EC653C7D1B50/0/BorderEntry.pdf>

**ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: ПОСОБИЕ БРИТАНСКОЙ НПО «СПАСИТЕ ДЕТЕЙ»
ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ИММИГРАЦИОННЫХ ОРГАНОВ В ПОРТАХ ВЪЕЗДА
И ПРОЕКТ «СОВЕТНИК МОЛОДЕЖИ»
2003 г., 2001 – 2008 гг.**

А. Краткая информация и обоснование

«Пособие для сотрудников иммиграционных органов в портах въезда», изданное в 2003 г. британской НПО «Спасите детей» (далее – «Пособие»), предназначалось для оказания помощи сотрудникам иммиграционных органов, работающим в британских портах въезда, в частности, сотрудникам, работающим с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища.

Должность «советник молодежи» была введена в 2001 г. в рамках проекта «Советник молодежи» для аэропорта Хитроу и других британских аэропортов двумя НПО – «Проект «Прибытие беженцев» и «Спасите детей».

Цель «Пособия» и проекта «Советник молодежи» – помочь сотрудникам иммиграционных органов выявлять молодых людей, которые могут нуждаться в международной защите, и направлять их в компетентные органы убежища.

В. Участники

- Проект «Прибытие беженцев»;
- Совет по делам беженцев (Великобритания);
- «Спасите детей».

С. Действия

Пособие было распространено среди указанных выше НПО и сотрудников иммиграционной службы в аэропортах. 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 проекте «Советник молодежи».

Советник молодежи:

- оказывал непосредственную поддержку считавшимся особо уязвимым несопровождаемым детям, ищущим убежища, которые прибывали в аэропорт Хитроу;
- обучал сотрудников иммиграционных органов, персонал социальных служб и добровольцев оказанию соответствующей поддержки несопровождаемым детям, ищущим убежища, по прибытию;
- консультировал и оказывал помощь сотрудникам иммиграционной службы в Хитроу и социальным работникам в Хиллингдонской больнице для обеспечения того, чтобы осуществлялось надлежащее направление, а молодые люди получали соответствующую поддержку;
- консультировал по телефону специалистов, работающих с детьми в других портах въезда в Великобританию;
- оказывал поддержку в спорах об установлении возраста, обеспечивая, чтобы молодой человек понимал, что происходит, а оценка проводилась объективно.

D. Обзор

Проект «Советник молодежи» оказывал поддержку несопровождаемым детям, ищущим убежища, а также предоставлял услуги по обучению и консультированию сотрудникам иммиграционных служб, персоналу социальных служб, добровольцам и другим специалистам, работающим с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища. За первые полгода проект оказал поддержку 87 несопровождаемым детям, ищущим убежища, в возрасте от 6 лет либо путем непосредственной беседы с детьми в процессе приема, либо путем консультирования социальных работников и сотрудников иммиграционных органов по конкретным случаям. Поскольку проект внедрялся в британских аэропортах, то дети, прибывавшие на сухопутные границы, им не охватывались. Из-за отсутствия финансирования проект был завершен в июне 2008 г.

E. Дополнительная информация

Аппекс 7 - НПО «Спасите детей», Молодые беженцы: работа с несопровождаемыми детьми, ищущими убежища, в портах, 2003 г.

Другие примеры оказания помощи должностным лицам системы въезда в идентификации и направлении

Беларусь: Внутреннее руководство Пограничной службы по расследованию приграничных инцидентов (2006 г.) включает конкретные инструкции по действиям, которые пограничники должны предпринимать в случае незаконного пересечения границы негражданами, которые впоследствии просят убежища в Беларуси. В листовке для пограничников, выпущенной в 2007 г., освещены вопросы, касающиеся защиты, и приведены определения и инструкции о том, как работать с лицами, ищущими убежища, и лицами с особыми потребностями.

Центральная Америка: Руководство УВКБ ООН по защите беженцев в Центральной Америке рассчитано на сотрудников иммиграционных служб стран Северной Америки. Оно включает информацию об идентификации лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми и жертв сексуального и гендерного насилия (СГН), а также сведения о механизмах и процедурах передачи на рассмотрение. В документе представлен список полезных контактов в каждой стране региона, включая данные соответствующих государственных органов и НПО.

Аппекс 8 - УВКБ ООН, *Guía para la Protección de los Refugiados en Centroamérica* (только на испанском языке), 2008 г.

Румыния: Справочник УВКБ ООН по добросовестной практике в отношении убежища на границах был опубликован совместно Румынским национальным советом по делам беженцев (РНСБ), Пограничной полицией Румынии, Иммиграционной службой и УВКБ ООН. В нем изложены подробные указания для должностных лиц системы въезда в отношении обращения с лицами, ищущими убежища.

Аппекс 9 - Румынский национальный совет по делам беженцев, Справочник по добросовестной практике в отношении убежища на границах, 2004 г.

3.3. Подготовка кадров

Регулярная подготовка должностных лиц системы въезда, как низшего, так и более высокого звена, помогает обеспечить широкую осведомленность о соответствующих законах, нормативных актах и руководящих принципах, их понимание и применение на практике. Подготовка может проводиться на специализированных занятиях по международному праву в области прав человека и беженскому праву либо в рамках общей учебной программы. 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 сотрудников из разных стран могут дать возможность обмена опытом и передовой практикой. Обучение по вопросам защиты наиболее эффективно, если оно учитывает организационную культуру соответствующего ведомства (например, соблюдение общего или иммиграционного законодательства с акцентом на военные вопросы или на безопасность). Помимо принципов международного права в области прав человека и беженского права, подготовка может касаться психосоциальных навыков, таких как навыки и культура разрешения конфликтов и управления стрессовыми ситуациями, а также методов проведения собеседований с учетом возраста и гендера.

Учебные занятия, предлагаемые международными агентствами, дают должностным лицам системы въезда и гуманитарному сообществу возможность вести диалог. Они также помогают укреплять доверие и взаимопонимание. Подготовка кадров системы въезда является частью регулярной работы УВКБ ООН и других гуманитарных агентств во многих странах в сфере защиты.

КОСТА-РИКА И ПАНАМА: СОВМЕСТНАЯ ИНИЦИАТИВА ПО НАРАЩИВАНИЮ ПОТЕНЦИАЛА ДЛЯ СОТРУДНИКОВ ПОГРАНИЧНОЙ ПОЛИЦИИ И МИГРАЦИОННЫХ ОРГАНОВ 2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Учитывая проницаемость границы между Панамой и Коста-Рикой, происходят постоянные нерегулярные перемещения людей. Группы мигрантов состоят, главным образом, из граждан обеих стран, но включают и лиц, ищущих 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 г. начали совместную учебную программу для панамских и коста-риканских должностных лиц системы въезда.

В. Участники

- Должностные лица первого контакта системы въезда Панамы и Коста-Рики (например, пограничники и сотрудники иммиграционных органов);
- Представительства УВКБ ООН в Коста-Рике и Панаме.

С. Действия

- Должностные лица первого контакта системы въезда с северных и южных пунктов пересечения границы между Панамой и Коста-Рикой, а также из международных аэропортов обеих стран приглашаются на учебные занятия, организуемые обоими представительствами УВКБ ООН три-четыре раза в год. Коста-Рика организовала и провела три двусторонних координационных практикума со своими панамскими коллегами в 2007 г. и два – в 2008 г. Аналогичные инициативы продолжились в 2009 и 2010 гг.
- Был создан неформальный механизм передачи на рассмотрение, посредством которого должностные лица системы въезда контактируют с соответствующими представительствами УВКБ ООН, когда они выявляют лиц, ищущих международной защиты.
- Представительство УВКБ ООН в Коста-Рике заключило специальное соглашение с Бюро Омбудсмана Коста-Рики на южной границе о назначении сотрудника Бюро для связи, к которому национальные органы власти могут направлять лиц, которые прибывают на границу и могут нуждаться в международной защите. Этот сотрудник поддерживает постоянный контакт с отделом 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 росту числа лиц, ищущих международной защиты, выявленных и направленных в представительства УВКБ ООН в Панаме и Коста-Рике. Органы власти в пунктах въезда также контактируют с представительствами УВКБ ООН на предмет уточнения процедур, касающихся беженцев или лиц, ищущих убежища, которые переезжают из одной из этих стран в другую.

УВКБ ООН: примеры подготовки по вопросам беженского права сотрудников национальных органов

- **Албания:** подготовка кадров является компонентом проекта «Предварительный отбор лиц, ищущих убежища, и мигрантов» (подробнее см. Главу 5).
- **Ангола:** в 2007 г. был начат совместный проект УВКБ ООН и МОМ по укреплению потенциала Правительства для решения проблем защиты в контексте смешанных перемещений. Проект предполагает обучение сотрудников пограничной полиции, правоохранительных и иммиграционных органов в столице и особенно в пограничных пунктах. Ежегодно подготовку проходили около 400 сотрудников вышеупомянутых органов.
- **Эквадор:** МВ между Представительством УВКБ ООН в Эквадоре и Министерством юстиции и прав человека Эквадора включает подготовку 9000 сотрудников полиции и военнослужащих на северной границе по вопросам международной защиты.
- **ЕС:** Программа ЕС по содействию управления границами в Центральной Азии (БОМКА) – учебный компонент УВКБ ООН включает специальную подготовку по международному беженскому праву и международному праву в области прав человека. Подробную информацию см. на веб-странице http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm.

- **Япония:** УВКБ ООН организует регулярные семинары по беженскому праву и праву в области прав человека для сотрудников национальной полиции.
- **Молдова:** проводятся официальные курсы по беженскому праву в Национальном пограничном колледже и для сотрудников полиции.
- **ЮАР:** УВКБ ООН организует учебные занятия для должностных лиц системы въезда на всех уровнях, в том числе для сотрудников иммиграционных органов и полиции.
- **Турция:** в 2002 г. УВКБ ООН 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 семь совместных тренингов и семинаров для сотрудников жандармерии, береговой охраны и сухопутных сил.
- **Замбия:** УВКБ ООН и МОМ сотрудничают с Национальным уполномоченным по делам беженцев и проводят обучение сотрудников национальных органов власти, в том числе Департамента иммиграции, провинциальных и окружных оперативных комитетов, армии, полиции и исправительных учреждений, по системам въезда с учетом необходимости обеспечения защиты.

Учебное пособие УВКБ ООН по защите для сотрудников европейских пограничных органов и систем въезда

Это пособие, разработанное в рамках Десятикомпонентного плана УВКБ ООН, призвано способствовать подготовке сотрудников европейских пограничных органов и систем въезда по вопросам прав беженцев в контексте смешанных миграционных перемещений. Как таковое, оно нацелено на наращивание потенциала пограничных служб по созданию «систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты» в пограничных районах.

Пособие рассчитано на европейские органы пограничного контроля, УВКБ ООН, НПО и региональные организации, выполняющие обязанности по управлению границами. Оно будет размещено на веб-сайте www.unhcr.org в конце 2011 года.

3.4. Налаживание диалога и сотрудничества между должностными лицами системы въезда и гуманитарными организациями

В приведенных ниже примерах продемонстрировано, как должностные лица системы въезда и гуманитарные организации могут вместе работать над определением и устранением недостатков в механизмах выявления лиц, нуждающихся в международной защите. В некоторых странах должностные лица системы въезда и гуманитарные организации официально оформили свое сотрудничество посредством налаживания диалога, создания рабочих или координационных групп либо специальных консультационных процессов. Эти договоренности часто включают компоненты по подготовке кадров и мониторингу.

ЕС: сотрудничество между агентством ФРОНТЕКС и УВКБ ООН 2008 г. – до настоящего времени

Соглашение о сотрудничестве между Агентством ЕС по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС (ФРОНТЕКС) и УВКБ ООН было подписано в июне 2008 г. в штаб-квартире ФРОНТЕКС в Варшаве (Польша). Главная задача этого сотрудничества – содействовать эффективности системы управления границами ЕС в полном соответствии с международными и европейскими обязательствами по защите, например, путем обмена информацией, знаниями и опытом, в частности по смешанным перемещениям в государства-члены ЕС. Еще одна ключевая составляющая – подготовка общих и специальных учебных материалов и средств по международному праву в области прав человека и международному беженскому праву, применимых в контексте управления границами. Двустороннее сотрудничество распространяется и на более оперативные аспекты работы агентства ФРОНТЕКС: УВКБ ООН (вместе с МОМ) впервые приняло участие, в качестве наблюдателя и консультанта, в координируемой ФРОНТЕКС совместной операции (АГЕЛАУС-2010). Данная совместная операция, нацеленная на выявление и направление прибывающих детей в избранные аэропорты ЕС, которые могли стать жертвами торговли, являлась первым прецедентом практического сотрудничества по оперативным вопросам между агентством ФРОНТЕКС и УВКБ ООН.

3

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ЕВРОПА: ТРЕХСТОРОННИЕ МЕМОРАНДУМЫ О ВЗАИМОПОНИМАНИИ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГРАНИЦАМИ МЕЖДУ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПОГРАНИЧНЫМИ ОРГАНАМИ, НАЦИОНАЛЬНЫМИ НПО И УВКБ ООН 2006 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

В ряде стран Центральной Европы были подписаны трехсторонние меморандумы о взаимопонимании между национальными пограничными органами, национальными НПО и УВКБ ООН. Они создают организационную основу и структуру для мониторинга въезда лиц, нуждающихся в защите, на территорию соответствующего государства, и их доступа к процедурам убежища, а также предоставления защиты от принудительной высылки. Эти МВ формализуют сотрудничество, роли и обязанности сторон, а также методы их работы в сфере управления границами.

Первый такой документ в Центральной Европе был заключен в Венгрии в декабре 2006 г., после чего были подписаны аналогичные МВ в таких странах:

- Словакия – сентябрь 2007 г.;
- Румыния – июль 2008 г.;
- Словения – октябрь 2008 г.;
- Польша – октябрь 2009 г.;
- Болгария – апрель 2010 г.

В. Участники

- Пограничные органы;
- НПО/субъекты гражданского общества;
- УВКБ ООН.

С. Действия

Вышеупомянутые меморандумы о взаимопонимании:

- уточняют обязанности пограничников в плане защиты;
- подтверждают право УВКБ ООН на доступ к лицам, подпадающих под его компетенцию, и на совершение действий от имени этих лиц;
- создают основу для мониторинга, где на все три стороны возложены соответствующие обязанности:
- предусматривают, что пограничные органы предоставляют УВКБ ООН и НПО доступ в пункты пересечения границы, места содержания под стражей и другие учреждения, а также доступ к регистрационным документам о прибывших, об обосновании отказа во въезде и другим данным;
- возлагают на УВКБ ООН ответственность за обеспечение координации и мобилизации средств, а на НПО – деятельность по мониторингу;
- создают трехстороннюю рабочую группу для надзора за выполнением меморандума и контроля за результатами мониторинга;
- предусматривают возможность организации совместной образовательной и информационно-просветительской деятельности.

Д. Обзор

Вышеупомянутые МВ формализовали сотрудничество между сторонами и создали основу для постоянного диалога. Они помогли улучшить взаимопонимание и прозрачность, укрепить доверие, определить и удовлетворить потребности в подготовке кадров, а также потребность в изменении действующих законов. МВ расширили доступ лиц, ищущих убежища, на территорию стран и к процедурам предоставления убежища, а также доступ УВКБ ООН и НПО к лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ ООН, и к данным, касающимся границ. Кроме того, меморандумы позволили выявить тенденции и закономерности в перемещениях и характеристиках лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН.

Региональное представительство УВКБ в Центральной Европе, 24-26 ноября 2010 г. организовало в Будапеште (Венгрия) Трансрегиональную конференцию по управлению границами и защите беженцев, цель которой заключалась в дальнейшем развитии существующих механизмов и усилении синергизма между представительствами УВКБ ООН в регионе, а также в распространении на соседние страны существующей практики и опыта сотрудничества по управлению границами с учетом необходимости обеспечения защиты.

В настоящее время разрабатывается «Основа для управления границами и защиты беженцев в Центральной Европе».

Е. Дополнительная информация

Аппех 10 - Трехсторонний меморандум о взаимопонимании по механизмам взаимного сотрудничества и координации с целью поддержки доступа лиц, ищущих убежища, на территорию и к процедурам убежища Венгерской Республики, 28 декабря 2006 г.

Все МВ со странами Центральной Европы размещены по адресу www.unhcr-budapest.org/index.php/refugee-protection/access-to-territory.

Приложение 10 bis - Венгерский Хельсинкский комитет, Штаб Национальной полиции Венгрии, УВКБ ООН, *Отчет о программе мониторинга границ за 2008-2009 г., 2010 г.*

КАНАДА: СОТРУДНИЧЕСТВО ПО ЗАЩИТЕ МЕЖДУ УВКБ ООН И КАНАДСКИМ АГЕНТСТВОМ ПОГРАНИЧНЫХ СЛУЖБ (КАПС) 2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Хотя формального соглашения между КАПС, УВКБ ООН и сообществом НПО нет, между этими субъектами существует значительная степень участия и обмена, что обеспечивает эффективное сотрудничество по проблемам защиты.

В. Участники

- 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

- Обеспечение регулярного диалога и совместного использования информации между участниками;
- разработка учебного пособия и проведение совместных учебных занятий по вопросам защиты;
- мониторинг пунктов въезда на суше и в аэропортах с высокой интенсивностью движения, а также центров содержания под стражей; УВКБ ООН при этом выполняет особую контрольную функцию по соглашению о безопасных третьих странах между Канадой и США (см. подробнее в Главе 8);
- оказание поддержки НПО в содействии рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища в портах въезда, оказанию услуг по размещению в приютах и других услуг, защите прав на доступ к процедурам убежища и другим механизмам как для отдельных лиц, так и в общем;
- обеспечение процесса назначения судом опекунов для несопровождаемых несовершеннолетних и других лиц с особыми потребностями посредством оказания правовых услуг на общественных началах;

- проведение специальных интервью и бесед с лицами, ищущими убежища, после допуска в страну, в отношении процедур въезда с целью оценки обращения с ними с точки зрения отдельного заявителя;
- содействие привлечению канадских и американских НПО к решению общих пограничных вопросов;
- УГИ и КПАС объединили три формы ходатайства о получении статуса беженца в одну общую национальную форму, которую должны использовать все порты и внутренние отделения, что позволило стандартизировать и упростить процедуру ОСБ.

D. Обзор

Постоянное взаимодействие между УВКБ ООН и правительственными служащими создает здоровую рабочую среду, в которой легче решать проблему и на основе совместных усилий укрепляется защита. Меры вмешательства со стороны УВКБ ООН носят неформальный характер и отличаются эффективностью, а рекомендации Управления воспринимаются и выполняются КАПС и УГИ. Типовая форма ходатайства о предоставлении статуса беженца способствует эффективности: она позволила сократить время рассмотрения ходатайства минимум на 60 минут.

Следует отметить, однако, что высокая текучесть кадров в КАПС усиливает потребность в непрерывном обучении, что создает для УВКБ ООН напряженность в плане ресурсов. В определенной степени эта проблема решается благодаря участию Правительства Канады, НПО и гражданского общества в решении вопросов защиты, которое имеет место при ограниченном содействии со стороны УВКБ ООН или независимо от его оперативного участия.

Несмотря на активное сотрудничество, имели место случаи возвращения из Канады в США вне рамок Соглашения о безопасных третьих странах. Кроме того, вопреки практическим директивам УВКБ ООН, лиц, ищущих убежища, могут арестовать по прибытии и содержать под стражей вместе с лицами, задержанными по уголовным причинам.

E. Дополнительная информация

Annex 11 - УВКБ ООН, Анкета для мониторинга мест содержания под стражей

Annex 12 - УВКБ ООН, Форма для мониторинга процесса определения статуса беженца

Отчет УВКБ ООН о мониторинге в контексте Соглашения о безопасных третьих странах между Канадой и США за 2006 г. приведен по адресу

www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf

3.5. Включение перевозчиков и других частных субъектов в стратегию защиты

Многие государства налагают санкции на перевозчиков за транспортировку на свою территорию неграждан без надлежащих проездных документов. В результате перевозчики могут быть обязаны отказывать в посадке пассажирам, путешествующим с нарушением законодательства, 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 также позволять перевозчикам направлять не имеющих надлежащих проездных документов лиц, ищущих убежища, в местные органы страны выезда, если страна является участницей Конвенции 1951 г. и имеет функционирующую систему убежища, либо к официальным лицам страны назначения, находящимся в стране выезда, таким как сотрудники, отвечающие за связь с авиакомпаниями, откомандированные сотрудники иммиграционных органов или органов убежища, в местное посольство или консульство или в соответствующие международные организации либо НПО.

Перевозчики и другие частные субъекты, задействованные в управлении въездом, могут быть более широко охвачены стратегиями защиты, разработанными государствами, как отмечено ниже.

- 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 привлекаться к учебным занятиям по защите, проводимым для государственных должностных лиц системы въезда, или же для них могут устраиваться особые занятия по вопросам защиты.
- На перевозчиков может быть распространена основа для мониторинга гарантий защиты в системах въезда.

Нидерланды: Циркуляр об иностранцах, 2000 г.

В Циркуляре об иностранцах, принятом в Нидерландах в 2000 г., изложено, как перевозчикам следует относиться к просьбам лиц, ищущих убежища, об их перевозке.

Пункт A2.71.5 гласит: «Если при проверке личности перевозчик сталкивается с лицом, у которого не имеется надлежащих документов, то он не обязан перевозить это лицо. В случае, если иностранец заявляет, что в стране, из которой он хочет выехать, его жизнь подвергается непосредственной опасности, то перевозчик может направить этого иностранца в представительство Нидерландов с целью подачи там ходатайства о предоставлении убежища. Если в таких обстоятельствах перевозчик рассматривает возможность перевозки иностранца, то он должен обратиться в Службу иммиграции и натурализации (СИН) (Immigratie en Naturalisatie Dienst, IND). Директор СИН решает, можно ли доставлять данное лицо в Нидерланды невзирая на отсутствие надлежащих проездных документов. Если перевозчик доставил иностранца без документов или с ненадлежащими документами на территорию Нидерландов, но сделал это по предварительному разрешению ответственного должностного лица, то обязательства по возвращению иностранца не существует, и подавать отчет о предполагаемом нарушении статьи 4 Закона об иностранцах не требуется. Перевозчик обязан надлежащим образом представить в письменном виде факты и обстоятельства, изложенные иностранцем».

См. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaea0.html>.

3.6. Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты, в том числе в рамках операций спасения на море

Приграничное сотрудничество по вопросам создания систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты может способствовать обеспечению согласованности и последовательности подходов, которых придерживаются государства, в том числе разных регионов. Приграничное сотрудничество особенно важно в контексте операций спасения лиц, терпящих бедствие в море, в том числе лиц в составе нерегулярных морских перемещений, с целью обеспечить, чтобы спасенные были высажены в надлежащем безопасном месте, опрошены и получили доступ к процедурам или иным механизмам для удовлетворения особых потребностей.

БРАЗИЛИЯ: СЕТИ ЗАЩИТЫ 2004 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

«Сети защиты» были созданы в Бразилии организациями гражданского общества как прагматическое решение проблемы мониторинга границ и передачи на рассмотрение в стране с большой географической территорией. Цель – незамедлительно оказывать юридические консультации и гуманитарную помощь лицам, ищущим убежища, в пограничных пунктах.

Сети защиты постоянно расширяются и на данный момент включают 44 организации и 100 отдельных лиц.

В. Участники

- Сети защиты, состоящие из постоянно растущего числа организаций и отдельных лиц;
- партнеры сетей защиты, в том числе Национальный комитет по делам беженцев (КОНАРЕ), НПО, специализирующиеся на защите прав человека, местные церкви, сотрудники миграционных и пограничных органов Бразилии, университетские кафедры, (развивающие образование в сфере международного гуманитарного права и международного беженского права, а также стимулирующие доступ беженцев к высшему образованию) УВКБ ООН, МОМ и УНП ООН.

С. Действия

- Развитие межведомственного сотрудничества между национальными заинтересованными сторонами и местными субъектами;
- повышение уровня осведомленности о принципах защиты беженцев и правах личности;
- осуществление контроля защиты на предмет своевременного выявления лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также предоставления юридических консультаций;
- выявление вопросов, требующих вмешательства УВКБ ООН, оказание поддержки комплексной стратегии укрепления институциональных механизмов защиты и содействие местной интеграции беженцев;

- улучшение координации посредством проведения совместных мероприятий и участия в учебных занятиях для сотрудников пограничной службы;
- реализация инициатив по наращиванию потенциала в основных пограничных районах с целью регулярного предоставления информации о перемещениях через границу, выявления новоприбывших и оказания помощи лицам, нуждающимся в международной защите;
- распространение информации в пограничных районах и привлечение населения к реализации инициатив по защите беженцев;
- повышение уровня осведомленности о вопросах защиты в пограничных пунктах, предоставление беженцам доступа к программам социального развития, включая образование и профессиональную подготовку;
- содействие приграничному сотрудничеству с сетями защиты других стран региона, укрепление региональной солидарности.

D. Обзор

Развитие сетей защиты – новаторский подход, который сводит вместе многообразную группу субъектов гражданского общества с целью выявления новоприбывших и решения реальных проблем смешанных потоков в пограничных районах Бразилии. Эта инициатива укрепила солидарность сетей поддержки в Бразилии, а также усилила трансграничное сотрудничество с сетями защиты Аргентины и Парагвая. Кроме того, участие гражданского общества в КОНАРЕ улучшило политическую координацию по вопросам, касающимся беженцев.

Создание общей программы помогло определить различные функции и полномочия сотрудников миграционных и пограничных органов и субъектов гражданского общества, способствовало эффективной реализации мероприятий. Инициативы по наращиванию потенциала в пограничных районах привели к развитию систем въезда с учетом необходимости обеспечения защиты и улучшению идентификации потенциальных лиц, ищущих убежища, и других лиц, нуждающихся в международной защите, а также передачи на рассмотрение в процедуру ОСБ, проводимую УВКБ ООН.

Распространенным – и весьма очевидным – аспектом смешанных перемещений является нелегальное передвижение по морю. Таким способом по морю могут передвигаться беженцы, несопровождаемые и разлученные с семьей дети, лица, ставшие предметом торговли людьми, и другие лица с особыми потребностями. Учитывая опасности, присущие таким путешествиям, часто возникают ситуации, когда вышеупомянутые лица терпят бедствие в море. Меры реагирования на такие ситуации требуют сотрудничества между государствами и другими заинтересованными лицами, не только в плане операций спасения на море, но и с целью обеспечить, чтобы спасенные были высажены в надлежащем безопасном месте, опрошены и получили доступ к процедурам убежища или иным механизмам для удовлетворения особых потребностей.

Примеры международного сотрудничества в контексте операций спасения на море

Траулер «Франсиско и Каталина». В июле 2007 г. испанский траулер «Франсиско и Каталина» спас группу из 51 человека (в том числе 44 эритрейцев, двух эфиопов и пять лиц с гражданством других стран), терпевшую бедствие в Средиземном море. Это произошло в международных водах, на линии раздела между мальтийской и ливийской поисково-спасательными зонами. После переговоров на высоком уровне при поддержке ЕК было разработано соглашение о распределении бремени, которым была предусмотрена высадка всех спасенных на Мальте с последующим рассмотрением их дел в нескольких европейских странах – Испании, Италии, Андорре и Мальте. Спасенные были высажены на Мальте, откуда двумя испанскими самолетами их доставили в Мадрид и далее в вышеупомянутые страны для рассмотрения их дел.

Спасение и высадка 71 лица в Шри-Ланке. В марте 2008 г. Военно-морским флотом Шри-Ланки был спасен 71 человек (50 граждан Мьянмы и 21 гражданин Бангладеш), после того как было найдено их судно, дрейфовавшее в открытом море неподалеку от северного округа страны Муллаитиву. Во время этого сурового испытания 20 человек находившиеся на судне погибли. Спасенным было разрешено высадиться в восточном порту Шри-Ланки Тринкомали, где их разместили на военно-морской базе. После предварительной проверки, проведенной властями Шри-Ланки, граждане Бангладеш были возвращены домой, а оставшиеся спасенные содержались под стражей поблизости Коломбо. После переговоров их передали УВКБ ООН для рассмотрения их просьб о предоставлении убежища и определения долгосрочных решений.

3.7. Создание независимых контрольных механизмов

Создание независимых контрольных механизмов в системах въезда оказалось полезным средством, позволяющим государствам обеспечивать соответствие систем въезда целям защиты. Контроль может также помочь в выявлении проблем, недостатков и потребностей в обучении по вопросам защиты. Он создает платформу для диалога между сотрудниками миграционных органов, системы въезда, органов, отвечающих за убежище, УВКБ ООН и его партнерами-НПО, другими заинтересованными сторонами.

Создание системы учета новоприбывших может способствовать контролю и стимулировать выполнение должностными лицами системы въезда своих обязанностей, касающихся защиты. Необходимая информация включает основные биографические сведения (фамилия, дата и место рождения, гражданство), а также основания для доступа на территорию страны или отказа во въезде, фамилии соответствующих должностных лиц системы въезда, процедуры передачи на рассмотрение и жалобы.

В зависимости от обстоятельств в состав контрольного органа могут входить представители правительственных органов, международных агентств (включая УВКБ ООН и НПО) или всех этих структур. Может быть заключено соглашение, устанавливающее распределение обязанностей между органами системы въезда, и контрольным органом, где будет предусмотрено совместное использование информации и данных, а также доступ к контрольно-пропускным пунктам.

Контроль может включать периодическую проверку документации и записей по вопросам защиты, предоставленных должностными лицами системы въезда, и (или) непосредственный мониторинг повседневной реализации защитных мер. Мероприятия по мониторингу могут

включать посещения пограничных контрольно-пропускных пунктов, сопровождение пограничных/береговых патрулей, изучение 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 подробно излагаются выводы и рекомендации контрольной миссии.

Контроль границ также является компонентом всех соглашений о приграничном сотрудничестве, упомянутых выше в этой главе (см. раздел 3.6 «Обеспечение приграничного сотрудничества по вопросам защиты»).

Словения-Хорватия: Проект по мониторингу границ (ПМГ) 2006 г. – до настоящего времени

Проект по мониторингу границ представляет собой пилотный проект, реализуемый на хорватско-словенской границе Словенской пограничной полицией и словенской НПО «Центр правовой информации для НПО» (ЦПИ). Меморандум о взаимопонимании между Министерством внутренних дел, Полицией и УВКБ ООН, подписанный в 2008 г. укрепил базу ПМГ благодаря регулированию сотрудничества, функций и обязанностей, а также методов работы.

Главная задача заключается в обеспечении предоставления лицам, нуждающимся в международной защите, соответствующих гарантий, что позволяет обеспечить справедливость и эффективность системы предоставления убежища и укрепить доверие между полицией и НПО Словении, работающими по вопросам, связанным с убежищем.

В частности, полиция информирует ЦПИ о всех случаях перехвата лиц, которые выражают намерение искать защиты, поблизости границы или на границе с Хорватией либо в международном аэропорту или порту. ЦПИ ведет мониторинг процедур и методов работы пограничной полиции с целью содействия въезду на территорию страны и предоставления доступа к процедуре убежища.

Annex 13 - Kogovšek, N. (ed.), *Border Monitoring Methodologies: Stakeholders' Manual for Establishing a Border Monitoring Mechanism*, Peace Institute, Slovenia 2006

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ: НЕЗАВИСИМЫЙ ГЛАВНЫЙ ИНСПЕКТОР СЛУЖБЫ ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ ВЕЛИКОБРИТАНИИ (СПКВ) 2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Должность Главного инспектора (ГИ) Службы пограничного контроля Великобритании (СПКВ) с независимым статусом была введена Законом о границе 2007 г. для обеспечения прозрачной оценки и контроля деятельности СПКВ и ее служб.

В. Участники

- Главный инспектор и Главная инспекция;
- Служба пограничного контроля СПКВ.

С. Действия

Общая обязанность Главного инспектора заключается в инспектировании деятельности СПКВ и составлении соответствующих отчетов. ГИ:

- обеспечивает общую эффективность и действенность всей деятельности СПКВ; качество принятия решений Службой и ее контрагентами, правоприменительные полномочия и доступ к информации;
- анализирует процессы, проводимые при рассмотрении отдельных дел, в том числе наличие механизма подачи и рассмотрения жалоб, соблюдение установленных стандартов обслуживания при ответах на запросы, действия по улучшению реагирования на полученные жалобы;
- изучает цели и программы СПКВ на предмет их эффективности и соответствия международным обязательствам;
- следит за осуществлением экстерриториального пограничного контроля;
- проводит внеплановые проверки в портах и посольствах на основании рекомендаций, сформулированных и представленных британскому парламенту.

D. Обзор

Хотя пока еще рано оценивать значение ГИ по сути, ожидается, что этот орган улучшит прозрачность, надзор и ответственность СПКВ. Главной инспекции еще предстоит вобрать в себя существующие независимые инспекции, в том числе органы по контролю за расовыми вопросами, сертификацией и размещением, а также комитет по проверке жалоб и, в конечном итоге, Независимый орган контроля за отказами в разрешении на въезд без права обжалования.

Обязанности Консультативной группы по информации о странах (КГИС) также были переданы ГИ, и теперь ГИ будет изучать информацию о странах в рамках подготовки своего годового отчета парламенту. Такая реорганизация может вызвать организационные проблемы.

E. Дополнительная информация

Отчеты Главного инспектора размещены по адресу

<http://icinspector.independent.gov.uk/inspections/inspection-reports/>.

США:

КОНТРОЛЬ В КОНТЕКСТЕ «УСКОРЕННОЙ ПРОЦЕДУРЫ ВЫДВОРЕНИЯ»

2005 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

С 2005 г. законодательство США допускает немедленное выдворение любого лица, задержанного при попытке въезда в США посредством мошенничества или обмана или без действительных проездных документов, равно как и лица, задержанного в двухлетний срок с момента такого незаконного въезда («ускоренное выдворение»). Лица, подлежащие ускоренному выдворению, депортируются без слушания или 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 специалистом, 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, осуществлять мониторинг выполнения данной процедуры.

В. Участники

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

С. Действия

- Раздел 235.3 (b) Свода федеральных нормативных актов США требует, чтобы сотрудник-эксперт создал досье фактов по делу и заявлений, сделанных лицом, ищущим убежища.
- УВКБ ООН имеет доступ в порты въезда и может давать рекомендации Правительству США. НПО также имеют доступ, но 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 предоставило финансирование Комиссии с мандатом Конгресса на проведение мониторинга процедур ускоренного выдворения. (Комиссии США по международной свободе вероисповедания (КМСВ США)). Комиссия поручила группе экспертов подготовить всестороннее исследование, результаты которого были опубликованы в феврале 2005 г. Исследование выявило значительные недостатки в реализации этого процесса и позволило сформулировать ряд рекомендаций для МВБ.

D. Обзор

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

Е. Дополнительная информация

Annex 14 - Свод федеральных нормативных актов США, п. 235.3 «Недопустимые иностранцы и ускоренное выдворение», декабрь 2005 г.

Annex 15 - КМСВ США, «Лица, ищущие убежища, подлежащие ускоренному выдворению», 2005 г.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Recommendation 1645 (2004), Access to assistance and protection for asylum-seekers at European seaports and coastal areas*, 2004, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfafa0.html>.

International Maritime Organization & UNHCR, *Rescue at Sea: A Guide to Principles and Practice as Applied to Migrants and Refugees*, 2006, available at:

http://www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id=15282/UNHCRIMOLEafletpersonsrescueatsea.pdf.

UNHCR, *UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions*, 1995, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b33a10.html>.

UNHCR, *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: The International Framework and Recommendation for a Comprehensive Approach*, 2000, EC/50/SC/CRP.17, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997afa1a.html>.

UNHCR, *Conclusion adopted by the Executive Committee on International Protection – Conclusion on Protection Safeguards in Interception Measures*, No. 97 (LIV), 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/496323740.html>.

Summary *Conclusions: The Principle of Non Refoulement*, 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/470a33b00.html>.

UNHCR, *Selected Reference Materials: Rescue at Sea, Maritime Interception and Stowaways*, 2006, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45b8d8b44.pdf>.

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*, 2007, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html>.

UNHCR, *Protection Policy Paper: Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing*, 2010, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

Литература

Brounwer, A., and Kumin, J., "Interception and Asylum - When Migration Control and Human Rights Collide", *Refuge*, Vol. 21, No. 4, 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/4963237d0.html>.

EuropeAid, *Guidelines for Integrated Border Management in EC External Cooperation: Chapter 7 – Asylum and International Protection*, European Commission, 2009, available at:

http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Guidelines_for_IBM_in_EC_External_Cooperation_EN.PDF.

European Council on Refugees and Exiles, *Access to Europe* series, available at:

http://www.ecre.org/topics/access_to_europe.

Fischer-Lescano, A., Lohr, T., & Tohidipur, T., "Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, No. 2, 2009, pp. 256-296.

Howe, T., and Klug, A., "The Concept of State Jurisdiction and the Applicability of the Non-refoulement Principle to Extraterritorial Interception Measures" in Ryan, B., and Mitsilegas, V., (eds.), *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, 2010.

UNHCR, *10-Point Plan Expert Round Table No. 1: «Controlling Borders While Ensuring Protection»* (Geneva, 20-21 November 2008). *Summary Report*, 2008, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc2e0.html>.

United Nations Office on Drugs and Crime, *Smuggling of Migrants: A Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications*, 2010, available at:

http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Marian/Smuggling_of_Migrants_A_Global_Review.pdf.

Weinzierl, R., and Lisson, U., *Border Management and Human Rights. A study of EU Law and the Law of the Sea*, German Institute for Human Rights, 2007, available at:

<http://www.unhcr.org/4963237c11.html>.

Организация приема

ГЛАВА 4



Содержание

Введение	стр. 112
Реализация организации приема: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 113
4.1. Организация приема в центрах	стр. 114
4.1.1. Расположение	стр. 114
4.1.2. Управление	стр. 114
4.1.3. Подготовка персонала	стр. 114
4.1.4. Условия в центре приема	стр. 115
4.1.5. Предоставляемые услуги	стр. 115
4.1.6. Открытые, полуоткрытые или закрытые центры приема?	стр. 115
4.2. Практические примеры организации приема	стр. 116
4.2.1. Центральная Америка	стр. 116
Мексика: Альберг Белен, Тапачула	стр. 116
Коста-Рика: Руководство по процедурам приема (<i>оперативное средство</i>)	стр. 118
4.2.2. Центральная Азия	стр. 118
Кыргызстан: Центр приема лиц, ищущих убежища, в Бишкеке	стр. 118
4.2.3. Аденский залив	стр. 119
Йемен: центры приема в Майфаа и Ахваре	стр. 119
Йемен: дополнительные механизмы приема	стр. 120
4.2.4. Средиземноморский регион	стр. 121
Греция: Расширение возможностей приема миграционных потоков в приграничных районах (проект AEGEAS)	стр. 121
Италия: Расширение возможностей приема мигрантов, прибывающих на остров Лампедуза (проект «Президиум»)	стр. 122
Мальта: Двустороннее соглашение между правительствами Мальты и Нидерландов о сотрудничестве в целях наращивания потенциала в сфере механизмов приема	стр. 124
Мальта: Координация и оказание социальных услуг в закрытых центрах (COPE)	стр. 125
4.2.5. Южная Африка	стр. 125
Южно-Африканская Республика: Укрепление возможностей приема в Мессине	стр. 125
4.2.6. Юго-Восточная Европа	стр. 126
Восточная Европа: Укрепление безопасности здравоохранения вдоль новой восточноевропейской границы (PHBLM)	стр. 126
Албания: транзитные пункты приема	стр. 127
Турция: «города-спутники» - опыт Турции	стр. 128
Совет Европы: анкета и проект методических указаний для использования парламентариями при инспектировании (<i>оперативное средство</i>)	стр. 129
Избранная библиография	стр. 130

Введение

В этой главе приведены практические указания по организации приема лиц, прибывающих в составе нерегулярных смешанных перемещений. «Организация приема» состоит из мер, осуществляемых принимающей страной с целью удовлетворения неотложных потребностей новоприбывших. Эти меры принимаются в отношении всех лиц, независимо от их статуса, для обеспечения их благополучия до их направления для прохождения соответствующих процессов и процедур. В этой главе не рассматриваются средне- и долгосрочные меры, которые могут стать необходимыми впоследствии и которые варьируются в зависимости от статуса лица в принимающей стране.

Организация приема в период непосредственно после прибытия направлена, как правило, на достижение двух важных целей:

- удовлетворение основных материальных и психосоциальных потребностей всех прибывших (размещение, питание, одежда, медицинское обслуживание);
- выделение разных категорий лиц, в том числе лиц, ищущих международной защиты, и лиц с особыми потребностями.

В данной главе внимание акцентируется на первой из этих целей. Вторая цель, которая касается рассмотрения ходатайств и процедурных аспектов приема, рассматривается в главах 5 и 6. Поскольку на практике организация приема обычно ориентирована на достижение обеих целей, то примеры, приведенные в Главе 5, уместны и для данной главы.

Использование специализированных «центров приема», где различными специалистами может оказываться набор необходимых услуг, стало особенно полезным путем для обеспечения организации приема больших групп и (или) в пунктах с частым прибытием лиц, ищущих убежища, и мигрантов. Это может быть удобно как для прибывших людей, чьи потребности может удовлетворять квалифицированный персонал, так и для властей, поскольку центры приема являются организованной структурой, позволяющей им эффективно направлять свои меры реагирования. В зависимости от конкретной ситуации, однако, более подходящим вариантом, нежели большие центры приема, могут быть небольшие групповые дома, размещение в общине или проживание в частном секторе.

В приведенных в данной главе практических примерах изложены предложения по размещению центров приема, управлению организацией приема, условиям и услугам, доступным в центрах приема (если таковые предусмотрены), и подготовке кадров, отвечающих за прием. Некоторые из представленных здесь примеров более конкретно касаются организации приема лиц, ищущих убежища. Они демонстрируют, что надлежащая организация приема может уменьшить дальнейшее перемещение без необходимости содержания под стражей. В примерах также показана решающая роль, которую часто играют субъекты гражданского общества при оказании различных услуг.

Реализация организации приема: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Взаимодействовать с соответствующими субъектами с целью оказания необходимых услуг в рамках организации приема для удовлетворения неотложных потребностей всех прибывших.
- Стимулировать развитие открытых центров приема с соответствующими защитными мерами и условиями, которые отвечают нормам соблюдения прав человека.
- При создании полуоткрытых или закрытых центров приема выступать за доступ в них соответствующих международных организаций или НПО с целью оценки потребностей в защите и помощи.
- Предоставлять всем прибывшим информацию, например, об их правах и обязанностях в принимающей стране, организации приема, доступных услугах и юридических возможностях (включая процедуры предоставления убежища).
- Обеспечить, чтобы предоставляемые услуги удовлетворяли неотложные потребности прибывших.
- Заключить соглашения и (или) принять стандартные методики работы в отношении функций и обязанностей различных правительственных, неправительственных и международных агентств, задействованных в организации приема.
- Создать контрольные механизмы для обеспечения организации приема с учетом необходимости защиты.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Консультировать государства о соответствующей правовой и политической базе для механизмов приема.
- Оказывать государствам помощь в реализации механизмов приема, которые соответствуют международным нормам в области прав человека.
- Обращаться к донорам за финансовой поддержкой для улучшения условий приема.
- Поощрять использование открытых центров приема.
- Оказывать помощь в повышении стандартов приема путем предоставления технических консультаций в сотрудничестве с другими агентствами (например, МККК, МФККП, МОМ и ЮНИСЕФ).
- Обучать сотрудников, занятых организацией приема, по вопросам беженского права и международной защиты, а также оказывать помощь в разработке стандартных методик работы.
- Выступать в качестве пункта направления и поддержки для лиц, находящихся в центрах приема, которые могут нуждаться в международной защите.

- Выступать за предоставление доступа в закрытые центры приема с тем, чтобы можно было регистрировать новоприбывших и выдавать им временные документы, особенно если значительную долю новоприбывших могут составлять беженцы.

4.1. Организация приема в центрах

Специализированные «центры приема» могут быть эффективным средством удовлетворения потребностей лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений, особенно при большом количестве таких лиц или при частом прибытии. Следует отметить, однако, что центры приема не всегда могут быть уместным или необходимым инструментом организации приема; более подходящим вариантом могут быть небольшие групповые дома, размещение в общине или проживание в частном секторе. Там, где используются центры приема, следует учитывать приведенные ниже факторы.

4.1.1. Расположение

Расположение центров приема зависит от пунктов въезда и видов транспорта, используемых мигрантами и беженцами, движущимися в составе смешанных перемещений, для въезда на территорию страны транзита или назначения. Преимущество строительства центра приема недалеко от границы, порта или иного пункта въезда состоит в том, что он будет более доступен для прибывших, а органы власти смогут более эффективно оказывать им незамедлительную помощь.

4.1.2. Управление

Центрами приема могут управлять правительственные органы, НПО и (или) международные агентства. Иногда для оказания помощи в управлении центрами приемов нанимают частных подрядчиков.

Вспомогательные услуги часто оказываются рядом различных субъектов в соответствии с их полномочиями и сферами компетенции. Официальное соглашение между различными заинтересованными сторонами помогает обеспечить согласованный, последовательный и комплексный подход к управлению центром и удовлетворению потребностей прибывших. Оно также помогает определить функции и обязанности сторон и разработать стандартные методики работы. Такие соглашения могут включать руководящие принципы в отношении стандартов обращения с проживающими в центрах приема и содержать положения о контроле силами независимых субъектов для обеспечения соблюдения норм относительно прав человека.

4.1.3. Подготовка персонала

Персонал, задействованный в повседневной деятельности центра приема, может проходить обучение по принципам международного беженского права и международного права в области прав человека, стандартам обращения и ухода (например, в отношении культурной чувствительности и урегулирования конфликтов), а также по оказанию помощи лицам с особыми потребностями, такими как женщины в условиях риска, несопровождаемые или разлученные с семьями дети, жертвы торговли людьми, жертвы пыток, лица, перенесшие психологическую травму, и лица с ограниченными возможностями.

4.1.4. Условия в центре приема

Безопасность и уважение достоинства всех проживающих в центре приема наилучшим образом гарантируется, например, путем ограничения количества людей, размещаемых в центре, обеспечения достаточного пространства и уединенности в спальнях, предоставления отдельных туалетных комнат для мужчин и женщин, соблюдения санитарно-гигиенических условий, принятия мер по выявлению торговцев людьми и контрабандистов и предотвращению их попадания в центр и использования ими центра, а также регулярного технического обслуживания инженерных систем, в частности вентиляции, отопления и охлаждения.

4.1.5. Предоставляемые услуги

В центре приема могут предоставляться следующие услуги: регулярное питание, в достаточном количестве и с соблюдением диетических, культурных и религиозных требований; своевременная выдача основных непродовольственных товаров, таких как одежда, санитарно-гигиенические изделия, одеяла, полотенца; медицинский осмотр по прибытии, в том числе выявление и лечение лиц с острыми медицинскими показаниями; консультирование и психосоциальная помощь; информация о возможных юридических вариантах, таких как процедуры убежища и специальные процедуры для лиц с особыми потребностями – жертв торговли людьми, несопровождаемых или разлученных с семьями детей, женщин и девочек в условиях риска.

Лица, прибывающие в центры приема, смогут более эффективно воспользоваться условиями приема и предусмотренными услугами, если им предоставить практическую информацию, например, об их правах и обязанностях при проживании в центре; о времени и месте приема пищи; об условиях для отправления религиозных и культурных обрядов; о доступе к средствам связи, в том числе к телефону, услугам Интернета и справочникам; о конфиденциальных и доступных процедурах подачи и рассмотрения жалоб.

4.1.6. Открытые, полуоткрытые или закрытые центры приема?

Решение о том, какими должны быть центры приема для лиц, прибывающих в составе смешанных перемещений - открытыми, полуоткрытыми или закрытыми, будет зависеть от ряда факторов, в том числе от характеристик соответствующих лиц, желаемой ими страны назначения, расположения центров приема и общего уровня услуг по поддержке, предоставляемых посредством механизмов приема. Предоставление надлежащего жилья, услуг по поддержке, доступа к информации и консультациям с самых ранних этапов после прибытия – все это может уменьшить стимул к бегству из открытых центров приема.

Аналогичным образом, полуоткрытые центры приема с применением мер обеспечения постоянного присутствия в центре, таких как требования о ежедневной явке, также могут быть эффективным вариантом для размещения незаконно прибывших лиц.

Если прибывшие содержатся в закрытых центрах приема, то содержание под стражей должно осуществляться с соблюдением соответствующих правовых гарантий, в том числе по международному праву в области прав человека. Международные правовые нормы предусматривают, что решение о содержании лиц под стражей должно приниматься в индивидуальном порядке должным образом уполномоченным на это

органом и на основании критериев, установленных законом¹. Всякий срок содержания под стражей должен быть необходимым и обоснованным во всех обстоятельствах, соразмерным и исключать какую-либо дискриминацию. Важнейшим элементом для обеспечения соблюдения международных норм в области прав человека является также эффективный, независимый и регулярный пересмотр решений о содержании под стражей судом, уполномоченным издавать приказ об освобождении. Предоставление компетентным НПО, международным организациям, адвокатам и консульским работникам доступа в закрытые центры приема и возможности встречи с содержащимися там лицами помогает обеспечить практическое воплощение этих норм на практике. Это также позволяет обеспечить необходимую поддержку лиц, желающих подать ходатайство о предоставлении убежища. 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.

Альтернативы содержанию под стражей, такие как освобождение лиц, признанных беженцами, и зарегистрированных лиц, ищущих убежища, с целью проживания в группах сообществ, с семьей или друзьями или в религиозных организациях могут обеспечить более гуманный подход для управления незаконно прибывшими лицами. Такой вариант может также сократить затраты на обслуживание мест содержания под стражей и обеспечить соблюдение международных правовых норм.

4.2. Практические примеры организации приема

Разные государства в разных регионах внедрили ряд более или менее полных механизмов организации приема. В приведенных ниже примерах внимание сосредоточено на организации приема в пунктах первого прибытия. Они отражают комплекс услуг, предоставляемых государствами, включая психосоциальную и медицинскую помощь, материальную поддержку (жилье, питание, одежду, непродовольственные товары), а также доступ к правовой помощи, культурной ориентации и индивидуальным или групповым консультациям с учетом возраста и гендера.

4.2.1. Центральная Америка

МЕКСИКА: АЛЬБЕРГ БЕЛЕН, ТАПАЧУЛА

1997 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Альберг Белен – один из пяти «открытых центров приема», известных как Casas del Migrante («Дома мигрантов»), в регионе. Этими центрами управляет Скалабринский орден католических священников. Центры представляют собой альтернативу государственным учреждениям содержания под стражей («миграционным станциям») как для лиц, прибывающих с разрешениями на въезд и надлежащими проездными документами, так и для лиц без таких документов. Альберг Белен обеспечивает временное проживание и основные услуги всем мигрантам, едущим через Тапачулу (штат Чьяпас) или в нее. УВКБ ООН подписало соглашение с этим центром приема о предоставлении дополнительных услуг по приему лиц, ищущих убежища.

¹ См. критерии в *Международной пакте о гражданских и политических правах 1996 г.*, *Конвенции 1951 г. и Протоколе к ней*. См. также: *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН № 44 (XXXVII) о задержании беженцев и лиц, ищущих убежища*; UNHCR Note on *Accession to International Instruments and the Detention of Refugees and Asylum-seekers*, 19 August 1986, EC/SCP/44; UNHCR Revised Guidelines on the Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-seekers, 26 February 1999.

В. Участники

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

С. Действия

- Центр приема Альберг Белен предоставляет услуги по приему мигрантам, жертвам торговли людьми и лицам, ищущим убежища. Лица, ищущие убежища, которые обращаются в Национальную комиссию по оказанию помощи беженцам или в УВКБ ООН, направляются в Альберг Белен.
- 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 лиц, ищущих убежища, с особыми потребностями, на основании соглашения с УВКБ ООН. Также предоставляются питание, непродовольственные товары и оказывается психосоциальная помощь.
- Центр является открытым учреждением, и мигранты и лица, ищущие убежища, которые желают и могут позволить себе проживать в других местах, неограниченны выбором места проживания. В Альберг Белене действует комендантский час (22.00). Три часа в течение дня проживающие обязаны находиться 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.
- Несопровождаемые дети могут в порядке исключения переводиться в государственные или частные детские учреждения, которые предоставляют возможность проживания, доступ к образованию и услугам здравоохранения, а также юридические консультации для детей, ищущих убежища, детей-беженцев и детей, имеющих право на дополнительную защиту.

D. Обзор

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

Альберг Белен играет важную роль в оказании помощи мигрантам и лицам, ищущим убежища, на южной границе Мексики, но часто он не в состоянии размещать лиц, ищущих убежища, на весь срок рассмотрения их ходатайств. Услуги по регистрации оказываются только лицам, ищущим международной защиты, мигрантам такие услуги не доступны. Кроме того, лица, прибывшие без разрешения и надлежащих документов, в том числе ожидающие репатриации, которые задержаны местной полицией или миграционной службой, в Альберг Белен доступа не имеют.

Е. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице <http://www.migrante.com.mx/Tapachula.htm>.

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.

См. <http://ngm.nationalgeographic.com/print/2008/02/mexicos-southern-border/cynthia-gorney-text>.



Руководство по процедурам приема разработано на основе сотрудничества между Бюро Омбудсмана, иммиграционными органами и представительствами УВКБ ООН и МОМ в Коста-Рике. В документе изложены руководящие принципы и рекомендации по предварительному отбору мигрантов и лиц, ищущих убежища, в том числе лиц с особыми потребностями, для организации приема.

Annex 1 – Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería, Manual Administrativo y de Procedimientos de los Centros de Aprehensión Temporal para Extranjeros en Condiciones Irregulares, 2008

4.2.2. Центральная Азия

КЫРГЫЗСТАН: ЦЕНТР ПРИЕМА ДЛЯ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, В БИШКЕКЕ 2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В ноябре 2007 г. УВКБ ООН в сотрудничестве с Правительством Кыргызстана и Государственным комитетом по миграции и занятости Кыргызстана (ГКМЗ) открыло в Бишкеке первый в Центральной Азии центр приема для лиц, ищущих убежища. Назначение центра – более эффективно помогать лицам, ищущим убежища, которые спаслись бегством из 12 разных стран, в частности, от гражданских войн в Таджикистане и конфликтов в Узбекистане.

В. Участники

- Правительство Кыргызстана;
- Министерство труда, занятости и миграции (МТЗМ);
- УВКБ ООН.

С. Действия

Центр предоставляет лицам, ищущим убежища, следующие услуги:

- временное проживание лиц, ищущих убежища, в количестве минимум 30 чел. (в чрезвычайных ситуациях – до 100 чел.);
- медицинскую помощь;
- пользование общей кухней;
- питание;
- душевые и помещения для стирки;
- оборудованную детскую комнату;
- образование (в том числе курсы изучения языка);
- юридические консультации.

В центре приема имеется достаточно места и средств обеспечения безопасности для того, чтобы лица, ищущие убежища, проводили время как внутри помещения, так и на открытом воздухе в безопасности и мире.

Д. Обзор

С момента создания в 2007 г. центр приема оказал помощь более чем 300 беженцам и лицам, ищущим убежища, предоставляя им широкий спектр услуг для развития индивидуальных навыков и поддержания их способностей к интеграции. Непрерывно развивая комплекс предоставляемых услуг с учетом потребностей лиц, ищущих убежища, центр приема постепенно расширил свою деятельность: сначала он оказывал только чрезвычайную помощь, а сейчас он, помимо этого, предоставляет юридические консультации, оказывает социальную и медицинскую помощь и проводит курсы изучения языка.

4.2.3. Аденский залив

ЙЕМЕН: ЦЕНТРЫ ПРИЕМА МАЙФАА И АХВАР 1995 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Центр приема 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. проживающие в нем лица могут свободно входить и выходить. В 2008 г. УВКБ ООН открыло второй центр приема Ахвар (провинция Абьян). Кроме того, услуги по приему новоприбывших предоставляются в лагере Хараз.

В. Участники

- Датский совет по делам беженцев (ДСБ);
- ИНТЕРСОС (итальянская организация гуманитарной помощи);
- местная НПО «Общество гуманитарной солидарности» (СХС);
- УВКБ ООН;
- Йеменская береговая охрана.

С. Действия

- В зависимости от пункта высадки и ее близости к ЦПМ новоприбывшие могут доставляться непосредственно в ЦПМ или сначала в центр транзита в Майфаа-Хаджаре.
- Новоприбывшим предоставляется жилье, медицинская помощь и специальный комплект, содержащий практическую информацию о центре. Предусмотрены мужское и женское отделения с отдельными санитарными помещениями.
- Новоприбывшим предоставляется информация о возможных вариантах, которые включают процедуры убежища, перевод в Харазский лагерь или в поселение Басатин в Адене. Им также выдают информационные листки со сведениями о йеменских законах и нормативных актах и об услугах, предоставляемых в Харазе и городских районах. Данные информационные листки доступны на сомалийском, оромо, арабском и английском языках.
- ДСБ проводит предварительную регистрацию сомалийцев, которые признаны беженцами Правительством Йемена по принципу *prima facie*, и граждан других стран, которые ходатайствуют о предоставлении убежища. Последним 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 ОСБ.

Сомалийцам выдают временные документы беженца, действительные в течение трех месяцев, и консультируют их по поводу помощи, которую предоставляют в Харазском лагере и городских районах, а также об их правах и обязанностях в Йемене. Сомалийцев направляют в государственные центры постоянной регистрации, которые находятся на полном обеспечении УВКБ ООН, где они проходят регистрацию в системе ProGres и получают удостоверение личности беженца.

- «ИНТЕРСОС» выявляет лиц с особыми потребностями и продолжает помогать им во время переезда в Харазский лагерь или в поселение Басатин. «ИНТЕРСОС» также управляет специальным детским отделением центра.
- 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.
- Новоприбывшие обычно проводят в ЦПМ от двух до пяти дней, прежде чем СХС перевезет их в лагерь или городской район. СХС отвечает за материально-техническое обеспечение и распределение материальной помощи среди новоприбывших в ЦПМ.
- Прибывшие несомалийцы с особыми потребностями, ходатайствующие о предоставлении убежища, доставляются в центр приема Хараз, где проводятся процедуры ОСБ, согласно мандату УВКБ ООН.
- Центр приема Ахвар работает по тому же принципу, что и ЦПМ. Основное различие между ними заключается в том, что, учитывая расположение центров, новоприбывшие перевозятся сразу в центр Ахвар, не проходя через транзитные пункты.

D. Обзор

Центры приема Майфаа и Ахвар, а также механизмы приема в Харазском лагере помогли в удовлетворении неотложных потребностей в защите лиц, прибывших в Йемен морем, а также в предоставлении им базовой помощи, поддержки и информации. Они также содействовали проведению основной работы по составлению личных дел, что позволило повысить эффективность разработки и адаптации мер реагирования на различные потребности прибывающих групп. Вместе с тем, удовлетворение потребностей новоприбывших усложнилось, так как количество пунктов въезда вдоль йеменского побережья увеличилось с 15 приблизительно до 60. Кроме того, ситуация с безопасностью затрудняет доступ персонала УВКБ ООН к побережью и оказание необходимой поддержки партнерам УВКБ ООН, причем медицинская помощь ограничена и не всегда достаточна в чрезвычайных ситуациях.

Йемен: дополнительные механизмы приема

Деятельность Датского совета по делам беженцев (ДСБ) и Йеменского Красного Полумесяца (ЙКП) вдоль береговой линии Красного моря

ДСБ и ЙКП принимают участие в мониторинге защиты новоприбывших и сборе информации о них на территории, расположенной вдоль береговой линии Аденского залива и Красного моря. Те из новоприбывших, которые признаны наиболее нуждающимися, получают базовую материальную помощь. По поручению УВКБ ООН и Правительства Йемена ДСБ и ЙКП проводят первичную регистрацию лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также предварительную проверку стихийно прибывших лиц. Присутствие ДСБ и других организаций-партнеров на вышеуказанной территории, а также обучение и массовые информационные кампании, проводимые ДСБ, УВКБ ООН и местными

радиостанциями, повысили уровень осведомленности и возможностей правительственных органов и принимающих сообществ в отношении права на убежище, торговли людьми, незаконной миграции и прав человека мигрантов.

Дополнительная информация о деятельности ДСБ в районе Аденского залива приведена в следующей публикации:

Аппекс 2 – ДСБ, «Африканский Рог и Йемен», *квартальный отчет*, 2009 г.

«Расширение возможностей Йемена по реагированию на смешанную миграцию и защите уязвимых мигрантов, пересекающих Аденский залив»

Этот рассчитанный на два года проект, инициированный МОМ в 2009 г., направлен на расширение возможностей оперативных сотрудников йеменской полиции, работников иммиграционных органов, сотрудников береговой охраны, правительственных ведомств, международных организаций и НПО в оказании помощи большому притоку мигрантов и лиц, ищущих убежища, которые прибывают в Йемен или едут через него транзитом. Сеть координаторов, стратегически развернутая вдоль западного и южного побережья Йемена, своевременно предоставляет информацию и консультации лицам, нуждающимся в помощи и (или) в международной защите. Проект также предусматривает проведение мероприятий по наращиванию потенциала и повышению уровня осведомленности о торговле людьми, межведомственному сотрудничеству в области борьбы с торговлей людьми и проведение серии семинаров по выявлению жертв торговли людьми, управлению приютами и медицинскому и психосоциальному восстановлению жертв торговли людьми и мигрантов, подвергавшихся эксплуатации. Еще одна цель проекта – расширять сотрудничество между правительственными и неправительственными субъектами с целью удовлетворения неотложных потребностей прибывающих и развивать механизмы идентификации и передачи на рассмотрение.

Подробная информация содержится на веб-странице

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/africa-and-middle-east/middle-east/yemen>.

4.2.4. Средиземноморский регион

Греция: Расширение возможностей приема миграционных потоков в приграничных районах (ПРОЕКТ AEGEAS)

Проект был направлен на расширение возможностей приема в пунктах прибытия в Греции с целью реагирования на морские смешанные перемещения. Он предусматривал безотлагательное оказание помощи новоприбывшим и составление личных дел в центрах содержания под стражей, а также направление лиц, нуждающихся в международной защите, и лиц с особыми потребностями для прохождения необходимых процессов и процедур.

Подробнее об этом проекте см. в Главе 5.

ИТАЛИЯ: РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИЕМА МИГРАНТОВ, ПРИБЫВАЮЩИХ НА ОСТРОВ ЛАМПЕДУЗА (ПРОЕКТ «ПРЕЗИДИУМ»)



2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Проект «Укрепление возможностей приема мигрантов, прибывающих на остров Лампедуза» (проект «Президиум») является инициативой Министерства внутренних дел Италии. В этом проекте, начатом в марте 2006 г., задействованы несколько гуманитарных агентств. Он призван развивать системы приема с учетом необходимости обеспечения защиты мигрантов и лиц, ищущих убежища, прибывающих в рамках нерегулярных перемещений по морю в Южную Италию. Помощь и информационные услуги оказываются на острове Лампедуза и в других пунктах въезда в Италию. С марта 2009 г. проект полностью финансируется Министерством внутренних дел Италии. Среди лиц, прибывающих на Лампедузу, - граждане Египта, Эритреи, Ганы, Ирака, Нигерии, Марокко, Палестины, Туниса и Судана.

В. Участники

Основные партнеры:

- МОМ;
- Итальянский Красный Крест;
- итальянское отделение организации «Спасите детей» (с марта 2008 г.);
- УВКБ ООН.

Другие участники:

- Правительство Италии;
- Иммиграционная полиция Италии;
- местные власти;
- местные НПО;
- организация «Врачи без границ».

С. Действия

- Партнеры издают общие и ведомственные информационные листки (на итальянском, французском, английском, арабском, амхарском, тигринья, бангла и урду) и проводят консультационные занятия, на которых новоприбывшие или спасенные мигранты и потенциальные лица, ищущие убежища, знакомятся со своими правами и обязанностями.
- Партнеры обеспечивают надлежащее выявление лиц, которые могут иметь потребности в международной защите, и оказывают помощь лицам с особыми потребностями (например, женщинам, несопровождаемым детям и семьям, жертвам торговли людьми, жертвам пыток и лицам, перенесшим психологическую травму).
- Все задействованные субъекты сообща работают над созданием эффективной системы направления групп и отдельных лиц с особыми потребностями в контексте перевода из пунктов прибытия в центры приема на итальянской территории.
- Все агентства проводят формальное и неформальное обучение без отрыва от производства и мероприятия по повышению компетентности персонала, осуществляющего прием.
- УВКБ ООН оказывает поддержку лицам, желающим подать ходатайство о предоставлении убежища, и поддерживает связь с компетентными сотрудниками полиции с целью гарантировать допуск к процедуре ОСБ и содействовать такому допуску.

- УВКБ ООН приняло на себя обязанности по мониторингу центров приема для лиц, ищущих убежища, а МОМ осуществляет мониторинг центров, в которых содержатся арестованные мигранты, подлежащие удалению с территории страны, до исполнения предписания о высылке.

В 2007 г. на острове Лампедуза был построен новый центр, благодаря чему появилась возможность принимать не 190, а 740 человек. В новом центре имеются более обширные жилые помещения, системы отопления и охлаждения, а также хорошо оснащенная поликлиника, работающая круглосуточно.

D. Обзор

Проект «Президиум» стал частью новаторской оперативной модели, основанной на партнерстве между национальными органами власти, многосторонними агентствами и местными НПО. Как результат успеха в удовлетворении потребностей проживающих и содействию Правительству Италии в работе с прибывшими лицами, модель проекта «Президиум» распространена на сицилийское побережье, на юго-восток Италии и Сардинию («Президиум II»). Затем проект был распространен на Бари, Кротоне, Фоджу и Сардинию с целью реагирования на рост численности незаконно прибывающих по морю лиц в Калабрию и Сардинию («Президиум III»). В настоящее время выполняется четвертая фаза проекта («Президиум IV»).

Доступ к лицам, размещенным в центрах приема, и предоставленная ими информация позволили достичь лучшего понимания смешанных перемещений в этом регионе Средиземноморья. Обучение сотрудников итальянской пограничной службы повысило уровень понимания ими проблем защиты и расширило их способности по выявлению этих проблем. Присутствие МОМ и УВКБ ООН в центрах приема обеспечило предоставление всем прибывшим необходимой информации и направление их для прохождения соответствующих дифференцированных процессов и процедур.

Вместе с тем, будущее развитие проекта неопределенно, учитывая значительное изменение в начале 2009 г. политики Министерства внутренних дел по отношению к лицам, прибывающим незаконно по морю. Новый подход предполагает ряд ограничительных мер, таких как создание на Лампедузе центра содержания под стражей лиц, ожидающих высылки и перехват лодок с мигрантами и лицами, ищущими убежища, в открытом море и возвращение их в Ливию. Эти меры могут изменить административную и оперативную основу проекта «Президиум».

Кроме того, следует подчеркнуть, что нерегулярная миграция в Южную Европу, в частности, в 2009 и 2010 гг., сократилась. Имеющиеся данные показывают, что число прибывших в Италию по морю в 2010 г. уменьшилось на 80 процентов. Такая ситуация имеет последствия для проекта «Президиум». Тем не менее, проект является важной моделью, которую следует воспроизводить в других местах, где необходимы меры реагирования на смешанные перемещения.

E. Дополнительная информация

Annex 3 – Соглашение между Министерством внутренних дел Италии и УВКБ ООН о совместной деятельности МВД и УВКБ ООН на Лампедузе

Annex 4 – Tennant, V. and Janz, J., *UNHCR, Refugee Protection and International Migration: A Review of UNHCR's Operational Role in Southern Italy*, UNHCR, 2009

Annex 5 – Médecins Sans Frontières, *Over the Wall: A Tour of Italy's Migration Centres*, 2010

МАЛЬТА: ДВУСТОРОННЕЕ СОГЛАШЕНИЕ МЕЖДУ ПРАВИТЕЛЬСТВАМИ МАЛЬТЫ И НИДЕРЛАНДОВ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ В ЦЕЛЯХ НАРАЩИВАНИЯ ПОТЕНЦИАЛА МЕХАНИЗМОВ ПРИЕМА 2005 – 2006 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Отвечая 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 организации приема мигрантов и лиц, ищущих убежища, не имеющих надлежащих документов.

В. Участники

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

С. 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;
- УВКБ ООН предоставило подробную информацию о состоянии учреждений приема на Мальте.

2) Перемещение с Мальты в Нидерланды:

- в 2005 г. 36 лиц, которым был предоставлен статус беженца в Мальте, были переведены в Нидерланды;
- УВКБ ООН дала рекомендации по критериям и процедурам перевода беженцев;
- другие страны (в частности, Германия, Ирландия, Литва, Португалия и Франция) также предоставили ограниченное число мест для перемещения беженцев с Мальты.

Д. Обзор

Данный проект является полезным примером тесного и действенного межгосударственного сотрудничества. В нем объединены мероприятия по наращиванию потенциала и перевод беженцев с Мальты в другие государства как компонент распределения бремени. В рамках проекта ЕУРЕМА на 2010-2011 гг. (пилотного проекта перемещения с Мальты в пределах ЕС), который предусматривает сотрудничество между 11 государствами-членами ЕС, УВКБ ООН и МОМ, были разработаны соглашения о переводе с Мальты еще 255 беженцев. Кроме того,

предстоящий проект «Маре Нострум» («Средиземное море»), который будет осуществляться Министерством внутренних дел Италии в сотрудничестве с МОМ и МЮВД, предусматривает оказание более эффективной оперативной помощи в центрах приема лицам, нуждающимся в международной защите (например, путем внедрения общепринятой практики и процедур в Италии и на Мальте, предоставления юридической информации, культурной и профессиональной ориентации, оказания медицинской помощи).

Е. Дополнительная информация

Annex 6 – УВКБ ООН. Отчет о сотрудничестве по распределению ответственности между Мальтой и Нидерландами, 10 апреля 2007 г.

Annex 7 – Cameron, B., *Asylum Policy in the European Union: An Examination of the Reception Conditions and Housing Facilities for Asylum-seekers in Malta*, 2010

Мальта: Координация и оказание социальных услуг в закрытых центрах (COPE)

COPE – пилотный проект, который выполнялся на Мальте с октября 2008 г. до ноября 2009 г. Проект был направлен на создание механизма по улучшению оказания социальных услуг не имеющим надлежащих документов лицам, пребывающим в закрытых центрах.

Проект предусматривал следующие направления деятельности: разработку методик консультирования и стратегий вмешательства для удовлетворения психологических потребностей; оказание помощи лицам с особыми потребностями; разработку механизма составления личных дел для определения профессиональных навыков и уровня образования мужчин и женщин, содержащихся в закрытых центрах; проведение консультаций с учетом гендерного фактора; разработку учебной программы, включая изучение языка и профессиональную подготовку; проведение оздоровительных мероприятий; проведение занятий по культурной ориентации.

Цель проекта заключалась в содействии интеграции мигрантов и беженцев в общество после освобождения.

4.2.5. Южная Африка

ЮАР: УКРЕПЛЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИЕМА В МЕССИНЕ, 2009 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

С 2008 г. в городе Мессина (провинция Лимпопо, Южно-Африканская Республика) наблюдается значительный приток зимбабвийских беженцев, мигрантов и лиц, ищущих убежища. Это перемещение вызвано, в частности, обострением ситуации в Зимбабве, а также открытием Министерством внутренних дел (МВД) в июле 2008 г. центра приема беженцев на территории выставочного комплекса в Мессине. Оценки количества лиц, регистрирующихся в Мессине для получения убежища через МВД, колеблются от 300 до 400 человек в день. Столкнувшись с ситуацией почти кризисного уровня, УВКБ ООН и его партнеры выработали ряд ответных мер, построенных на местных инициативах.

В. Участники

• УВКБ ООН, ЮНИСЕФ, МОМ;

- организация Médecins sans Frontiers (MSF) («Врачи без границ»), британская организация «Спасите детей», Иезуитская служба для беженцев;
- местные НПО, а именно «Юристы за права человека» (ЮПЧ), «Мессинское бюро юридических консультаций» (МБЮК), местные религиозные организации;
- государственные органы ЮАР: МВД, Министерство социального развития (МСР), Южно-Африканская полицейская служба (ЮАПС), муниципалитет Мессины.

С. Действия

- Предоставление информации, касающейся убежища и миграции, а также информации об услугах, предоставляемых в Мессине (жилье, доступ к медицинской помощи и т.д.);
- открытие двух промежуточных приютов - по одному для женщин и мужчин;
- открытие приюта для жертв сексуального и гендерного насилия (СГН) и женщин в условиях риска, разработка неформального механизма направления и отчетности;
- предоставление жилья несопровождаемым несовершеннолетним, принятие стандартных методик работы по оказанию им помощи.

Д. Обзор

Поначалу положение в Мессине рассматривали как кратковременную чрезвычайную ситуацию, однако с марта 2009 г. число прибывающих остается постоянным. Хотя в приютах и оказываются основные услуги, условия остаются на базовом уровне, и необходимы значительные улучшения, особенно в приюте для несовершеннолетних. Благодаря усиленному наставничеству со стороны ЮНИСЕФ и организации «Спасите детей» было улучшено оказание помощи со стороны МСР. УВКБ ООН и его партнерами было создано несколько специальных рабочих групп, разработаны механизмы пересмотра, а также сформулированы основные требования к местным организациям, задействованным в программах по защите и приютам в Мессине, с целью обеспечения соблюдения международных норм.

4.2.6. Юго-Восточная Европа

ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА: УКРЕПЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ВДОЛЬ НОВОЙ ВОСТОЧНОЕВРОПЕЙСКОЙ ГРАНИЦЫ (PHBLM) 2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Проект «Укрепление безопасности здравоохранения вдоль новой восточноевропейской границы» (PHBLM) направлен на поддержку оказания соответствующей медицинской помощи, как одного из основных прав человека, лицам, не имеющим надлежащих документов, въезжающим в ЕС через его восточные границы. Цель проекта – свести к минимуму риски для здоровья населения, усилить способность персонала органов управления границами и здравоохранения к удовлетворению потребностей мигрантов, содержащихся под стражей, в медицинской помощи.

В. Участники

- Печский университет (Венгрия);
- Андалузская школа здравоохранения;
- Европейский центр профилактики и контроля болезней (ЕЦПКБ);

- агентство ФРОНТЕКС;
- МОМ;
- ВОЗ;
- целевые страны (Венгрия, Польша и Словакия, а также Румыния).

С. Действия

- Проведение ситуационного анализа существующего состояния здравоохранения и процедур управления границами вдоль восточной границы ЕС.
- Расширение доступа мигрантов, находящихся в центрах содержания под стражей, к медицинской помощи.
- Разработка учебного курса для сотрудников пограничных органов и медицинских работников целевых стран.
- Установление минимальных стандартов здравоохранения и внесение предложений по структурным изменениям в действующих процедурах содержания под стражей в органах управления границами.
- Разработка руководящих указаний по здравоохранению в контексте управления границами и содержания под стражей, подготовка изменений к нормативным актам, касающимся санитарно-гигиенических норм в строительстве, условий содержания под стражей, каналов связи и возможностей служб здравоохранения в приграничных регионах целевых стран.
- Распространение накопленного опыта среди соответствующих органов здравоохранения и миграции целевых стран.

D. Обзор

По результатам ситуационного анализа масштаба и характера угроз для здоровья, существующих в системе управления границами и центрах содержания под стражей, были разработаны учебные модули по вопросам миграции и праву на здоровье для медицинских работников, призванные обеспечить надлежащее реагирование на проблемы здоровья населения, медицинские потребности и права мигрантов, въезжающих в ЕС через восточную границу.

E. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице <http://www.migrant-health-europe.org/>.

См. также *Caring for Trafficked Persons: Guidance for Health Providers*, 2009, http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=1&products_id=510.

Албания: транзитные пункты приема

Транзитные пункты приема были созданы в 17 пунктах пересечения границы в Албании. Разработан «Единый инструмент предварительного отбора», который представляет собой оперативное средство, служащее для выявления и лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми и экономических мигрантов и направление их для прохождения соответствующих процессов и процедур.

Подробную информацию см. в параграфе «Проект «Единый предварительный отбор задержанных мигрантов»/КАРДС» (Глава 5).

ТУРЦИЯ: «ГОРОДА-СПУТНИКИ» - ОПЫТ ТУРЦИИ 1987 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В 1987 г. турецкое правительство начало реализацию проекта «Города-спутники» как модели, призванной содействовать освобождению лиц, ищущих убежища, из центров содержания под стражей до определения их статуса. Эта система предназначена для обеспечения проживания лиц, ищущих убежища, и беженцев, за которыми турецкая полиция осуществляет наблюдение. В настоящее время в Турции существует 30 специальных городов-спутников, которые принимают лиц, ищущих убежища, на регулярной основе.

В. Участники

- Министерство внутренних дел (МВД) Турции;
- сотрудники турецкой полиции и центров содержания под стражей;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- О лице, ищущем убежища, которое подает ходатайство о предоставлении убежища во время содержания под стражей, сообщается в МВД. МВД дает местному персоналу указание о рассмотрении ходатайства.
- Местные сотрудники проводят собеседования на предмет ОСБ с лицами, ищущими убежища, в центрах содержания под стражей и направляют их досье в МВД, которое затем дает местным властям указание перевести лицо, ищущее убежища, в назначенный город-спутник в течение 15 суток.
- Лицо, ищущее убежища, уведомляется в письменной форме местной полицией о его переводе в город-спутник, и это письменное уведомление служит разрешением на переезд в означенный город.
- Освобожденное лицо, ищущее убежища, обязано по прибытии в назначенный город-спутник зарегистрироваться в органах полиции этого города, а затем регулярно являться в эти органы.
- После освобождения лица, ищущего убежища, оно получает консультацию и информируется о последующих этапах процедуры предоставления убежища. Данному лицу выдается вид на жительство, который служит доказательством законного проживания в стране и предоставляет его владельцу доступ ко всем государственным основным услугам, таким как медицинское обслуживание, социальная помощь и образование.
- Лицо, ищущее убежища, может свободно выбирать место проживания и имеет право на работу в городе-спутнике.
- Сотрудники УВКБ ООН посещают каждый город-спутник для консультирования лиц, ищущих убежища, и проведения встреч с полицией и всеми соответствующими органами, такими как управление образования, организации государственной социальной помощи, больницы, школы, НПО и т.д.
- У УВКБ ООН есть партнеры-НПО в 26 городах-спутниках, которые оказывают лицам, ищущим убежища, услуги по поддержке. УВКБ ООН также ведет интерактивный веб-сайт, позволяющий лицам, ищущим убежища, проверять свои ходатайства, и при необходимости дает консультации по телефону.

Д. Обзор

Модель «города-спутники» позволяет освобождать лиц, ищущих убежища, из мест содержания под стражей, и предоставлять им доступ к социальным услугам в назначенных городах. Она уменьшила стигматизацию, связанную с содержанием под стражей, обеспечивая при этом сохранения контроля со стороны властей. Полиция активно наблюдает за лицами, ищущими убежища, благодаря требованиям о регулярной еженедневной или еженедельной явке.

Хотя эта система не обеспечивает свободу передвижения лиц, ищущих убежища, по всей стране, она, тем не менее, является предпочтительной альтернативой содержанию под стражей. Если освобожденные лица, ищущие убежища, хотят по какой-либо причине выехать из города-спутника, им необходимо подать в Департамент полиции по делам иностранцев заявление о выдаче разрешения на поездку. В принципе, лица, ищущие убежища, имеют право работать в назначенном городе-спутнике, однако получение разрешения на работу – обременительный процесс, а культурные и языковые барьеры затрудняют доступ лиц, ищущих убежища, на рынок труда.

Е. Дополнительная информация

Annex 8 – УВКБ ООН. «Города-спутники» как альтернатива содержанию под стражей: турецкий опыт

Совет Европы: анкета и проект методических указаний для использования парламентариями при инспектировании



«Анкета и проект методических указаний для использования парламентариями при инспектировании» – полезное средство при посещении центров содержания нерегулярных мигрантов и лиц, ищущих убежища, в Европе. В этом документе освещены вопросы, которые необходимо изучить в контексте инспектирования центров приема, созданных в ответ на значительный приток нерегулярных перемещений.

Annex 9 – Совет Европы. «Проект методических указаний для парламентариев при инспектировании центров содержания нерегулярных мигрантов и лиц, ищущих убежища», 2007 г.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

Прием

European Council on Refugees and Exiles, *Position on the Reception of Asylum-seekers*, 2001, available at: <http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.NOV.2001.pdf>

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета по вопросу приема лиц, ищущих убежища, в контексте индивидуальных систем убежища*, № 93 (LIII), 2002 г., <http://www.unhcr.org/3dafdd344.html>

UNHCR, *Reception Standards for Asylum-Seekers in the European Union*, 2000, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3440.html>

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Reception of Asylum-seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, 2001, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html>

Содержание под стражей

Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Resolution 1707: The Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants in Europe*, RES 1707, 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bec802.html>

Council of Europe: Parliamentary Assembly, *Recommendation 1900: The Detention of Asylum Seekers and Irregular Migrants in Europe*, REC 1900, 2010, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bee412.html>

UNHCR, *Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-seekers*, 1999, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html>

Литература

Amnesty International, *Migration-Related Detention: A Research Guide on Human Rights Standards relevant to the Detention of Migrants, Asylum-Seekers and Refugees*, 2007, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/476b7d322.html>

European Migration Network, *Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States*, 2006, available at: <https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/belgian%20migration%20point/10.pdf>

STEPS Consulting Social, *The conditions in centres for third country national (detention camps, open centres as well as transit centres and transit zones) with a particular focus on provisions and facilities for persons with special needs in the 25 EU member states*, European Parliament, 2007, available at: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf

Field, O., *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees*, UNHCR, 2006, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b84.html>

Vohra, S., «Detention of Irregular Migrants and Asylum Seekers» in Cholewinski, R., Perruchoud, R., and Macdonald, E. (ed.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, IOM, T.M.C Asser Press, 2007, pp. 49-70.

Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение

ГЛАВА 5



Введение	стр. 134
Реализация механизмов составления личных дел и передачи на рассмотрение: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 136
5.1. Составление личных дел	стр. 137
5.1.1. Предоставление информации	стр. 137
Примеры информационных листов для лиц, ищущих убежища	стр. 138
5.1.2. Сбор информации	стр. 138
УВКБ ООН/МОМ: совместная анкета для составления личного дела	стр. 139
Межведомственная регистрационная форма для несопровождаемых и разлученных с семьями детей	стр. 139
5.1.3. Составление предварительной характеристики	стр. 140
5.2. Передача на рассмотрение	стр. 140
5.2.1. Консультирование	стр. 140
5.2.2. Системы передачи на рассмотрение	стр. 141
5.2.3. Защита персональных данных	стр. 141
Типовые соглашения о совместном использовании персональных данных (<i>оперативное средство</i>)	стр. 141
5.3. Практические предложения по реализации механизмов составления личных дел и передачи на рассмотрение	стр. 142
Транснациональное сотрудничество НПО по вопросам дифференциации, идентификации беженцев и оценки их уязвимости (DRIVE)	стр. 142
Албания: единый предварительный отбор задержанных мигрантов / проект КАРДС	стр. 143
Алжир: защита задержанных беженцев от депортации и высылки	стр. 144
Канада: программа Канадского Красного Креста «Первый контакт»	стр. 146
Коста-Рика: Группа предварительного отбора	стр. 147
Эквадор: проект «Расширенная регистрация»	стр. 147
Франция: расширение доступа к процедурам предоставления убежища в регионе Кале	стр. 148
Греция: расширение возможностей приема миграционных потоков в приграничных районах (проект AEGEAS)	стр. 150
Панама: выявление лиц, ищущих убежища, в центрах приема и местах содержания под стражей	стр. 151
Турция: предварительный отбор, специализированное составление личных дел и передача на рассмотрение в центрах содержания под стражей	стр. 153
Украина: информационный стенд («лайтбокс») и плакаты с информацией по вопросам убежища в аэропорту, в г. Киев	стр. 154
Замбия: Центр миграционной поддержки в Чурунду	стр. 154
УВКБ ООН: Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции (<i>оперативное средство</i>)	стр. 155
ОБЗОР: составление личных дел и передача на рассмотрение	стр. 155

Введение

Механизмы, позволяющие различать лиц разных категорий вскоре после их прибытия в принимающее государство, могут способствовать управлению смешанными перемещениями, особенно при значительном количестве прибывающих лиц. Такие механизмы могут обеспечить быстрое выявление лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и удовлетворение их потребностей. Они также могут содействовать уменьшению количества лиц, ошибочно направляемых на процедуры предоставления убежища. Кроме того, информация, собранная благодаря этим механизмам, может использоваться для обеспечения индивидуального рассмотрения дел, а также для обоснования разработки более стратегических мер реагирования на смешанные перемещения в конкретных контекстах (см. дополнительную информацию в Главе 2).

В Десятикомпонентном плане для такого механизма используется термин «составление личных дел и передача на рассмотрение». В других контекстах этот механизм также называют «отбором», «предварительным отбором» или «процедурами идентификации».

Под «составлением личных дел и передачей на рассмотрение» или аналогичными механизмами УВКБ ООН понимает необязательный процесс, предшествующий любым формальным процедурам определения статуса и направленный на выявление потребностей лиц, прибывших в рамках смешанных перемещений, и разграничение их по категориям по возможности сразу же после прибытия в принимающее государство. Ключевые элементы этого процесса – предоставление информации новоприбывшим, сбор информации с помощью анкет и неформальных собеседований, составление предварительной характеристики каждого лица, консультирование и передача прибывших на рассмотрение в органы или на процедуры, которые могут наилучшим образом удовлетворить их потребности и решить их вопрос.

Деление прибывших на разные категории (лицо, ищущее убежища, «женщина в условиях риска», жертва торговли людьми, несопровождаемый/разлученный с семьей ребенок) требует осторожности. Категории не являются взаимоисключающими. У людей может быть множество потребностей, и выявление этих разнообразных потребностей, особенно сразу по прибытии, может быть трудной задачей. По целому ряду разных причин люди не всегда могут быть настроены, сообщать информацию и (или) идентифицировать себя с той или иной конкретной категорией или группой. Поэтому необходимым предварительным условием для эффективного составления личных дел и передачи на рассмотрение является атмосфера доверия, уверенности и прозрачности, где люди знают, чего им можно ожидать, и где у тех, кто оказывает услуги, имеется достаточно возможностей для того, чтобы помочь прибывшим. Вместе с тем, даже там, где обеспечена такая благоприятная атмосфера, составление личных дел в период, непосредственно следующий за прибытием, может привести к неправильной классификации прибывших или не обеспечить выявление всех их потребностей. Такое развитие событий необходимо учитывать, для чего следует предусмотреть возможность направления прибывших на любом этапе рассмотрения их дел для прохождения более подходящих процедур. Кроме того, процесс классификации различных групп прибывших не должен отвлекать внимание от разработки мер по защите прав человека всех людей без какой бы то ни было дифференциации. Составление личных дел и передача на рассмотрение – это лишь средство, позволяющее более эффективно нацелить меры реагирования на потребности в рамках действующих международных и национальных норм.

Составление личных дел и передача на рассмотрение могут быть более или менее сложной задачей, в зависимости от ситуации и имеющихся ресурсов. Простое составление личного дела

с последующей передачей на рассмотрение может осуществляться при любой процедуре въезда, учитывающей необходимость обеспечения защиты, как правило, должностными лицами системы въезда, которые первыми контактируют с прибывшим (см. Главу 3). В некоторых странах предусмотрены более развитые механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение, где должностным лицам системы въезда помогают специалисты или группы специалистов соответствующих международных и неправительственных организаций.

Составление личных дел и передача на рассмотрение часто проводятся в рамках первичной организации приема, описанной в Главе 4. Этот процесс также тесно связан с дифференцированными процедурами и процессами, рассмотренными в Главе 6. По этой причине с главами 4, 5 и 6 Десятикомпонентного плана следует работать в совокупности.¹

¹ Практические примеры, приведенные в этой главе, содержат рекомендации, представленные на Круглом столе экспертов № 2 по Десятикомпонентному плану «Разные люди – разные потребности», который состоялся в Тунисе в июле 2009 г. Эти рекомендации, а также другие сопутствующие документы размещены по адресу <http://www.unhcr.org/4ae6cb069.html>.

Реализация механизмов составления личных дел и передачи на рассмотрение: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Взаимодействовать с правоохранительными органами, гражданским обществом и международными агентствами для разработки соответствующих механизмов выявления неотложных и долговременных потребностей новопривывших.
- Поощрять развитие групп, члены которых обладают разносторонними знаниями и опытом (должностные лица системы въезда, НПО, международные агентства), с целью поддержки составления личных дел и передачи на рассмотрение большого количества лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений.
- Разработать стандартизированные анкеты для составления личных дел и передачи на рассмотрение.
- Проводить консультирование, информировать новопривывших об их правах и обязанностях, предоставлять им контактные данные всех организаций, которые оказывают услуги по поддержке, такие как психосоциальная и медицинская помощь.
- Собирать информацию с целью составления характеристик новопривывших, в том числе данные о маршрутах миграции, средствах транспорта, членах семьи, прибывших вместе с данным лицом, причинах выезда из страны происхождения и запланированных пунктах назначения. (Стандарты конфиденциальности и защиты данных освещены в Главе 2.)
- Проводить анализ дел с целью определения возможной защиты или иных особых потребностей прибывших, координировать с соответствующими субъектами действия по оказанию помощи и предоставлению защиты.
- Направлять прибывших в соответствующий механизм реагирования (как, например, процедура предоставления убежища, система защиты детей, процедуры, предусмотренные для жертв торговли людьми и женщин и девочек в условиях риска, программы помощи в добровольном возвращении (ПДВ) и др.).

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Вести диалог с правительственными органами и другими заинтересованными лицами, включая международные агентства и партнеров-НПО, о возможных преимуществах составления личных дел и передачи на рассмотрение, а также о конкретных механизмах, которые могут быть необходимы и уместны в конкретном контексте.
- Участвовать в работе межведомственных групп реагирования с целью обеспечения выявления лиц, которые могут иметь потребности в международной защите, и других лиц с особыми потребностями.
- Осуществлять оперативное руководство в отношении учитывающих необходимость защиты мер реагирования на прибытие значительного количества лиц в составе смешанных перемещений.

- Собирать информацию, в том числе информацию о странах происхождения, и оказывать помощь в разработке стандартных методик работы и стандартизированных анкет.
- Давать квалифицированные консультации в случаях, когда составление личных дел и передачу на рассмотрение проводят правительственные органы или другие субъекты, работать в тесном сотрудничестве с партнерами на предмет содействия выявлению лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН.
- Проводить обучение по вопросам, касающимся убежища и беженцев, для сотрудников органов, отвечающих за составление личных дел.
- Разрабатывать руководящие материалы по выявлению лиц с потребностями в международной защите.

Примечание: как правило, УВКБ ООН не должно быть единственным агентством, участвующим в процессе составления личных дел и передачи на рассмотрение, учитывая, что этот процесс проводится до процедур предоставления убежища и направлен на оказание помощи всем лицам, оказавшимся в ситуациях, связанных со смешанными перемещениями, независимо от того, нуждаются они в международной защите или нет.

5.1. Составление личных дел

5.1.1. Предоставление информации

Предоставление новоприбывшим общей информации помогает установить доверие, не обмануть их ожиданий и сориентировать их в новом окружении.

Информационные листки – полезное средство для разъяснения, в форме, учитывающей гендерные и возрастные аспекты, обязанностей и основных прав прибывших в принимающей стране, различных предусмотренных процессов и процедур (в том числе права на убежище), предполагаемых сроков рассмотрения их ходатайств. Они также являются простым способом предоставления четкой, практической информации о возможных юридических консультациях и других услугах поддержки, как, например, списки адвокатов, оказывающих услуги на общественных началах, номера телефонов консульств, НПО и (или) бесплатных «горячих линий» для получения непосредственной помощи.

С помощью собранных данных о различных группах, образующих смешанные перемещения, можно обеспечить предоставление необходимой информации на соответствующих языках. Если существует такая проблема, как языковые барьеры и неграмотность, то информационные листки могут включать рисунки или чертежи либо дополняться заранее записанными видео- или аудиопрезентациями либо непосредственными брифингами представителей правительственных органов или других ведомств. Полезно также создать информационные пункты в центрах приема, где представители правительства, международных агентств или НПО будут отвечать на вопросы, и предоставлять дополнительные сведения по распространенным материалам.

Примеры информационных листов для лиц, ищущих убежища

- Румынский национальный совет по делам беженцев выпускает информационный листок о ходатайствах о предоставлении убежища.

Подробнее информацию см. на веб-сайте <http://www.cnrr.ro/>.

- Представительство УВКБ ООН в Марокко издало «Пособие для лиц, ищущих убежища в Марокко». В нем представлена информация о процедуре ОСБ в Марокко и приведен номер телефона, по которому следует обращаться за помощью в экстренных ситуациях. Пособие издано на английском, французском и арабском языках.

Annex 1 - Представительство УВКБ ООН в Марокко, «Пособие для лиц, ищущих убежища в Марокко»

- В Украине выпускается листок «Статус беженца в Украине», содержащий информацию о процедуре предоставления убежища, форму ходатайства о предоставлении статуса беженца и список контактных адресов правительственных ведомств и служб поддержки. Информационный листок был совместно разработан и издан Министерством внутренних дел, Государственным комитетом по делам национальностей и миграции и Государственной пограничной службой. Он распространяется в пунктах пересечения границы.

Annex 2 - Государственный комитет Украины по делам национальностей и миграции, информационный листок «Статус беженца в Украине»

- В Йемене УВКБ ООН издало серию информационных листов в рамках деятельности Йеменской специальной рабочей группы по смешанной миграции с целью информирования лиц, ищущих убежища, и беженцев об их правах и обязательствах и имеющихся службах поддержки.

Эти информационные листки размещены по адресу <http://www.mmyemen.org/resources;jsessionid=9D22C2BC9FB6D51D01486B347D85953B>.

- Представительство УВКБ ООН в Замбии опубликовало информационный листок «Статус беженца в Замбии». Он построен в форме ответов на вопросы и содержит информацию о действующей процедуре предоставления убежища, правах и обязанностях лиц, ищущих убежища, и беженцев и имеющихся в Замбии службах поддержки.

Annex 3 - Представительство УВКБ ООН в Замбии, информационный листок «Статус беженца в Замбии»

5.1.2. Сбор информации

Составление личных дел дает возможность получить информацию от лиц, прибывших в рамках смешанных перемещений, 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 мер реагирования на смешанные перемещения, включая процедуры, связанные с убежищем, и другие процессы, а также эффективность разработки стратегии и политики в более широком аспекте.

Для того, чтобы облегчить процесс сбора информации, можно попросить прибывших ответить на простые, стандартные вопросы об их происхождении и причинах

прибытия путем заполнения анкет. Степень точности и полноты предоставленной информации можно повысить, если обеспечено присутствие обученного персонала, который оказывает прибывшим помощь в заполнении анкет. В определенных контекстах может быть более уместно или эффективно собирать эту информацию путем проведения специального собеседования, которое может включать конкретные вопросы, адаптированные под данную группу и данный контекст. Последовательность и согласованность результатов собеседований лучше всего обеспечивается, если сотрудники, проводящие собеседования, тщательно регистрируют информацию, которую предоставляют опрашиваемым, и ответы и другие заявления, сделанные опрашиваемыми лицами.

УВКБ ООН/МОМ: совместная анкета для составления личного дела



Совместная анкета УВКБ ООН и МОМ для составления личного дела была разработана в контексте Круглого стола экспертов № 2 по Десятикомпонентному плану «Разные люди – разные потребности», который состоялся в июле 2009 г. в Тунисе. Она включает вопросы для составления индивидуальной характеристики лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов, получения информации о маршрутах миграции, происшедших с вышеупомянутыми лицами событиях, проведения ситуационного анализа и определения показаний для направления в службы поддержки исходя из установленной категории лица.

Annex 4 - УВКБ ООН/МОМ: совместная анкета для составления личного дела

Подробная информация о круглом столе экспертов приведена по адресу <http://www.unhcr.org/4ae6cb069.html>.

Примечание: адаптированная версия анкеты уже используется, например в Республике Беларусь и Украине. Она размещена по адресу http://unhcr.org.ua/main.php?article_id=172&view=full.

Кроме того, она используется в Коста-Рике (см. «Коста-Рика: Группа предварительного отбора»).

Межведомственная регистрационная форма для несопровождаемых и разлученных с семьями детей



Межведомственная регистрационная форма для несопровождаемых и разлученных с семьями детей включена как приложение в *Руководящие принципы УВКБ ООН по официальному определению наилучших интересов ребенка*, май 2006 г. (Предварительная редакция).

Данная форма находится в процессе обновления.

Annex 5 - «Межведомственная регистрационная форма для определения наилучших интересов несопровождаемых и разлученных с семьями детей»

5.1.3. Составление предварительной характеристики

Информация, предоставленная в анкете или во время собеседования, может использоваться для составления предварительной характеристики каждого лица, прибывшего в рамках смешанных перемещений. Цель этих предварительных характеристик – выявление как неотложных потребностей, которые могут требовать 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, которые могут быть жертвами торговли людьми или пыток;
- несопровождаемые или разлученные с семьями дети;
- женщины и девочки в условиях риска;
- лица без гражданства;
- лица с физической и психической инвалидностью, лица преклонного возраста;
- лица с другими особыми потребностями;
- лица, стремящиеся присоединиться к своим семьям (в принимающей или в третьей стране);
- лица, перемещение которых мотивируется в основном экономическими интересами;
- лица, которые добровольно выражают желание вернуться в страну происхождения.

5.2. Передача на рассмотрение

5.2.1. Консультирование

После составления характеристики лица эта оценка обсуждается с самим лицом, затем предоставляется консультация обо всех возможных вариантах. Этот процесс не создает для данного лица никаких обязательств, имеющих юридическую силу. Консультирование имеет целью дать прибывшим рекомендации, чтобы их ожидания оставались реалистичными и чтобы эти лица могли определить наиболее подходящие дальнейшие шаги. Например, прибывшего можно предупредить о том, что результат для него может не быть «положительным» или «желанным», например, получением права остаться в принимающей стране, и что для лиц, не нуждающихся в международной защите, преимущества процедуры предоставления убежища ограничены. Как отмечалось выше, важно, чтобы консультации проводили обученные сотрудники и чтобы они тщательно документировали информацию и советы, данные опрашиваемому лицу, а также все заявления и пояснения, данные последним.

Составление личных дел и передача на рассмотрение является необязательным процессом: этот процесс не заменяет ОСБ и не является де-факто процедурой ОСБ без процессуальных гарантий или с ограниченными процессуальными гарантиями. 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 личных дел и передачи на рассмотрение. Ценность данного процесса заключается также в его способности предоставлять властям общие данные о смешанном перемещении, давать новопривывшим

информацию, не обманывать ожиданий и содействовать заблаговременному выявлению потребностей в защите и других потребностей.

5.2.2. Системы передачи на рассмотрение

После консультирования лицо может быть направлено – с его согласия – для прохождения одного из ряда предусмотренных процессов и процедур для удовлетворения неотложных потребностей и (или) для дальнейшего рассмотрения его положения. Различные процессы и процедуры, которые могут применяться, а также практические примеры рассмотрены в Главе 6.

5.2.3. Защита персональных данных

Гарантии конфиденциальности и безопасности касаются всей информации личного характера, в том числе анкет и других документов. Обеспечение конфиденциальности информации, предоставленной в рамках механизмов составления личных дел – будь то анкетирование или неформальные беседы – создает атмосферу доверия и позволяет прибывшим предоставлять деликатную информацию, не опасаясь отрицательных последствий. (Стандарты защиты данных освещены в Главе 2.)

В необходимых случаях информация, собранная во время составления личных дел и передачи на рассмотрение, может направляться в правительственные ведомства, НПО или международные организации для использования в последующих процессах и процедурах. Передача информации должна осуществляться по информированному согласию заинтересованного лица. Лиц также следует информировать о том, что информация, предоставляемая ими во время составления личных дел, может использоваться в последующих процедурах, и что в процессе собеседования они должны быть максимально точными и правдивыми. Кроме того, совместное использование персональных данных для последующих процедур, таких как регистрация, должно осуществляться только при наличии соглашения, которое обеспечивает наличие гарантий защиты данных.

Типовые соглашения о совместном использовании персональных данных



В августе 2009 г. УВКБ ООН разработало два типовых соглашения о совместном использовании персональных данных – в контексте регистрации и в контексте ОСБ – для обеспечения того, чтобы совместное использование персональных данных, полученных в ходе процедур регистрации, с правительствами осуществлялось с соблюдением стандартом защиты данных, включая информированное согласие заинтересованного лица. Совместное использование персональных данных характера допускается только по письменному запросу соответствующего правительственного органа и с соблюдением условий вышеупомянутых соглашений.

Annex 6 - Типовое соглашение УВКБ ООН о совместном использовании персональных данных с правительствами в контексте регистрации, август 2009 г.

Annex 7 - Типовое соглашение УВКБ ООН о совместном использовании персональных данных с правительствами в контексте передачи процесса определения статуса беженца, август 2009 г.

5.3. Практические предложения по реализации механизмов составления личных дел и передачи на рассмотрение

Где можно проводить составление личных дел и передачу на рассмотрение?

Составление личных дел и передачу на рассмотрение можно проводить в пограничном или береговом пункте въезда, в групповых центрах приема или в центрах содержания под стражей (подробно о центрах приема см. в Главе 4). Группы специалистов для составления личных дел можно также разворачивать на временной основе в различных пунктах в соответствии с конкретными обстоятельствами.

Когда можно проводить составление личных дел и передачу на рассмотрение?

Цель заключается в том, чтобы провести процесс составления личных дел и передачи на рассмотрение как можно скорее после прибытия, чтобы можно было быстро выявить индивидуальные потребности. Этот процесс можно провести в короткие сроки. Рекомендуемое время составления личного дела – от получаса до нескольких часов на человека.

Кто может проводить составление личных дел и передачу на рассмотрение?

Составление личных дел и передачу на рассмотрение могут проводить должностные лица первого контакта системы въезда, которые обучены методам проведения собеседований, умеют определять потребности и знакомы с предусмотренными последующими процессами и процедурами (подробнее об этом см. в Главе 3). Этот процесс может также проводить группа специалистов правительственных органов, международных агентств и партнерских НПО, имеющих соответствующие полномочия и квалификацию.

Создание совместных групп для составления личных дел, 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.

Транснациональное сотрудничество НПО по вопросам дифференциации, идентификации беженцев и оценки их уязвимости (DRIVE)

Инициатива DRIVE была выдвинута в начале 2010 г. Международной католической комиссией по миграции. Инициатива предусматривает сотрудничество между субъектами гражданского общества, национальными властями, региональными и международными субъектами по выработке мер реагирования, учитывающих необходимость обеспечения защиты, в ответ на смешанные морские перемещения. Она призвана обеспечить надлежащую идентификацию лиц, которые могут нуждаться в защите, и оказание им поддержки. Инициатива также направлена на укрепление международных связей между НПО и разработку сборника примеров надлежащей практики, учебных материалов и практических механизмов дифференциации и передачи на рассмотрение лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений в Грецию, Италию, Испанию и на Мальту.

Подробная информация приведена по адресу

<http://www.icmc.net/article/need-ensure-reception-identification-and-referral-boat-people-urgent>.

АЛБАНИЯ: ЕДИНЫЙ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТБОР ЗАДЕРЖАННЫХ МИГРАНТОВ/ПРОЕКТ КАРДС 2001 – 2006 гг.

А. Краткая информация и обоснование

В 2001 г. Управление по делам беженцев Албании (УДБ) при Министерстве местного самоуправления подписало с УВКБ ООН, ОБСЕ, МОМ и Международной католической комиссией по миграции (МККМ) меморандум о взаимопонимании по внедрению программы «Единый предварительный отбор задержанных мигрантов».

Цель проекта заключалась в быстром выявлении среди находящихся в Албании лиц без надлежащих 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 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);
- Пограничная полиция Албании;
- ЕК;
- 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 лицам, находящимся в центрах содержания под стражей, через свои местные и (или) региональные представительства помощь предметами первой необходимости, такими как продукты питания, лекарства и одеяла, а также предоставляла ГПО предварительные данные.
- Правоохранительные органы сообщали группе о каждом случае выявления лица, не имеющего разрешения и (или) надлежащих документов.
- ГПО проводила собеседование с вышеупомянутыми лицами и консультировала их по имеющимся вариантам. Интервьюеры пользовались типовой формой предварительного отбора, которая помогала им различать следующие категории лиц:
 - а) лица, ищущие убежища (они переводились в Национальный центр приема лиц, ищущих убежища, в Бабру (НЦПБ) для рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища в присутствии представителей УВКБ ООН);
 - б) жертвы торговли людьми и лица, ходатайствующие о добровольной репатриации (они переводились в НЦП в Линзе, где присутствовали представители МОМ);
 - с) прочие мигранты (они оставались под стражей в полиции).

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

D. Обзор

Хотя в рамках этого проекта были рассмотрены дела лишь ограниченного числа лиц, он выработал новаторскую модель составления личных дел и предварительного отбора, которая получила поддержку многих региональных и международных агентств. Меморандум о взаимопонимании позволил всем задействованным сторонам быть уверенными в устойчивости проекта и четко представлять 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 некоторая обеспокоенность сообщениями о случаях принудительной высылки лиц, которые, вероятно, нуждались в международной защите и которые не были выявлены властями в рамках этой программы.

E. Дополнительная информация

Annex 8 - МВ о едином предварительном отборе иностранцев между МККМ, МОМ, УДБ, ОБСЕ и УВКБ ООН, 2001 г.

Annex 9 - Информационный материал: предварительный отбор лиц, ищущих убежища, и мигрантов в Албании, апрель 2006 г.

АЛЖИР: ЗАЩИТА ЗАДЕРЖАННЫХ БЕЖЕНЦЕВ ОТ ДЕПОРТАЦИИ И ВЫСЫЛКИ

2009 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

В 2009 г. УВКБ ООН разработало проект, направленный на расширение пространства защиты в Алжире, поскольку правительство не признавало мандатных беженцев. Проект имел целью обеспечить своевременное вмешательство в ситуацию беженцев в Алжире, арестованных за нелегальный въезд или нелегальное пребывание в стране, а также предотвратить их депортацию и (или) принудительную высылку в страны происхождения.

B. Участники

- Адвокаты;
- УВКБ ООН.

C. Действия

Проект состоит из трех основных компонентов.

- Была открыта «горячая линия», по которой беженцы и лица, ищущие убежища, могли связаться с УВКБ ООН и отделом защиты в случае ареста, неминуемой депортации или

возникновения иных потребностей в защите. «Горячая линия» работает круглосуточно без выходных. Номер «горячей линии» сообщается всем лицам, подпадающим под компетенцию УВКБ ООН, при регистрационном собеседовании в рамках консультаций, предоставляемых Управлением. Кроме того, широко распространяются буклеты с указанием перечня услуг Управления, его адреса, номеров контактных телефонов и номера «горячей линии», а также сведений о действующих партнерах-исполнителях и их контактных данных.

- Партнерство с организацией LADDD (Ligue Algérienne de Defense des Droits de l'Homme) обеспечивает работу опытных и подготовленных адвокатов с соответствующими органами власти от имени арестованных беженцев. УВКБ ООН ведет переговоры о расширении сферы деятельности проекта для того, чтобы вышеупомянутые адвокаты работали на всей территории Алжира.
- Благодаря мерам, принятым УВКБ ООН, и контролю с его стороны обеспечены каналы прямой связи с сотрудниками полиции, полицейскими участками и жандармерией. Это дает Управлению возможность информировать правительственных служащих о вопросах убежища и даже предотвращать аресты лиц, подпадающих под его компетенцию. Кроме того, тема убежища получает известность благодаря действиям адвокатов, их встречам с судьями и выступлениям в судах, что в итоге может привести к более широкому признанию регистрационных документов УВКБ ООН.

Меры по наращиванию потенциала также помогают улучшить знания судей и полицейских о международном беженском праве и международном праве в области прав человека, включая принцип запрещения высылки, а также о международных обязательствах Алжира в этом отношении.

D. Обзор

С начала реализации этого проекта имеет место уменьшение количества случаев депортации, принудительной высылки и арестов – как вследствие непосредственной работы УВКБ ООН, так и благодаря действиям адвокатов. Лица, подпадающие под компетенцию Управления, которых арестовывают по причине незаконного въезда и (или) пребывания в Алжире, освобождаются из мест содержания под стражей после юридических действий адвокатов и сотрудников УВКБ ООН.

Признанные беженцы не депортируются. Более того, создан прямой канал связи между полицией и УВКБ ООН. Управление получает обращения по телефону и письма с просьбой подтвердить и (или) аутентифицировать регистрационные свидетельства УВКБ ООН и их действительность, чтобы можно было освободить предъявителей этих документов. Иногда судьи обращаются непосредственно в УВКБ ООН на предмет подтверждения личности и статуса арестованных. Незамедлительные и точные ответы УВКБ ООН на все запросы являются главным элементом в создании доверия.

Улучшилось присутствие УВКБ ООН в большинстве случаев – если не во всех случаях – задержания/ареста лиц, подпадающих под его компетенцию. Главная проблема – дефицит кадровых ресурсов в Представительстве Управления в Алжире и отсутствие финансирования для развития адвокатской сети. Проблематичным остается также осуществление выездов на места с целью оценки и контроля состояния мигрантов, их знания о присутствии УВКБ ООН и возможности доступа к Управлению. Сложным и трудным остается доступ в разные регионы страны, где имеет место высокая концентрация лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов.

КАНАДА: ПРОГРАММА КАНАДСКОГО КРАСНОГО КРЕСТА «ПЕРВЫЙ КОНТАКТ»

2008 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Программа Канадского Красного Креста «Первый контакт» обеспечивает доступ лиц, ходатайствующих о предоставлении статуса беженца, к неотложной помощи, информации и услугам по направлению с помощью многоязычной телефонной линии, работающей круглосуточно без выходных. Программа внедрена в местах содержания под стражей, где содержатся лица, ищущие убежища в Канаде. Вместе с тем, доступ Красного Креста к провинциальным центрам содержания под стражей и возможность пользования Программой «Первый контакт» варьируются от центра к центру.

В. Участники

- Канадский Красный Крест;
- Канадское агентство пограничных служб (КАПС);
- Управление по вопросам гражданства и иммиграции Канады (УГИ).

С. Действия

- Своевременное предоставление лицам, обращающимся за помощью, точной информации о процедуре рассмотрения ходатайств о предоставлении статуса беженца, о том, как обращаться за правовой или социальной помощью, а также о том, как найти доступное по цене жилье и надежную работу;
- направление в агентства по расселению, юридические, параюридические, медицинские, правительственные и другие службы и ресурсы;
- оказание заявителям экстренных услуг – временного жилья, транспорта и питания на срок до 72 часов после подачи ходатайства о предоставлении статуса беженца;
- оказание услуг более чем на 15 языках, включая английский, испанский, кантонский и мандаринский диалекты китайского, пенджаби, фарси, дари и французский.

Канадский Красный Крест тесно сотрудничает с УГИ и КАПС. Он также способствует поддержанию защитной среды для задержанных иммигрантов путем осуществления независимого мониторинга условий содержания под стражей.

Д. Обзор

Пока что Программа «Первый контакт» внедрена в Ванкувере и Торонто. КАПС планирует работать с Красным Крестом над расширением сферы ее действия. В некоторых провинциях, однако, добиться доступа в места содержания под стражей трудно.

Отделения КАПС и УГИ в Ванкувере согласились выдавать заявителям во всех портах въезда, в местах содержания под стражей и в офисах УГИ карточку Красного Креста, в которой указана контактная информация Программы «Первый контакт». Заявители, уже находящиеся на территории страны, также могут пользоваться этой услугой через общественные агентства.

КАПС обязалось внедрить Программу «Первый контакт» во всех своих учреждениях. В порядке стратегической меры КАПС указало номер своего справочного телефона в местах общего пользования центров содержания под стражей, находящихся в ведении КАПС, чтобы задержанные легко получали доступ к этой информации. КАПС также будет обеспечивать доступ к группам Красного Креста, осуществляющим мониторинг мест содержания под стражей, в контексте переговоров о заключении формальных соглашений со всеми исправительными учреждениями провинций.

Е. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице <http://www.redcross.ca/article.asp?id=32552&tid=001>.

Коста-Рика: Группа предварительного отбора

На Группу предварительного отбора в Коста-Рике, состоящую из представителей МОМ, Бюро Омбудсмана и УВКБ ООН и руководимую иммиграционным ведомством Коста-Рики, возложена задача оценивать индивидуальные потребности лиц, ищущих убежища, мигрантов, прибывших из-за пределов региона, жертв торговли людьми и других лиц, прибывших с нарушением законодательства. УВКБ ООН и МОМ помогли разработать инструмент предварительного отбора для выявления лиц, нуждающихся в защите или особой помощи (см. Совместную анкету УВКБ ООН и МОМ для составления личного дела). Положительные результаты, полученные в ходе работы группы, побудили коста-риканские власти систематически обращаться к УВКБ ООН и МОМ по вопросу сотрудничества, особенно в целях реагирования на смешанные перемещения из-за пределов региона.

ЭКВАДОР: ПРОЕКТ «РАСШИРЕННАЯ РЕГИСТРАЦИЯ» 2009 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Проект «Расширенная регистрация» - это совместная инициатива Правительства Эквадора и УВКБ ООН, направленная на регистрацию не имеющих документов беженцев, живущих в северной части Эквадора, выявление среди перемещенного населения уязвимых лиц и ускорение доступа к юридической защите посредством ускоренных процедур предоставления убежища.

В. Участники

- Правительство Эквадора;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Этот широкомасштабный проект по регистрации беженцев был инициирован с целью сокращения времени ожидания правительственного решения по ходатайствам о предоставлении убежища с нескольких месяцев до нескольких часов.

- Мобильные группы, состоящие из сотрудников Министерства иностранных дел и УВКБ ООН, передвигаются по труднопроходимой местности северной части Эквадора, чтобы охватить беженцев, включая детей, женщин и лиц преклонного возраста.
- УВКБ ООН оказывает техническую и логистическую поддержку, а также проводит обучение мобильных групп процедурам определения статуса беженца.
- Лицам, признанным беженцами, выдается официальный государственный документ, удостоверяющий их статус как беженцев. В случаях, требующих дополнительного анализа, лицу выдается временный документ, подтверждающий его статус как лица, ищущего убежища.
- Такая выдача документов обеспечивает юридическую защиту лиц, которые жили в отдаленных районах и не имели доступа к системе убежища. Она также предусматривает свободное передвижение и доступ к социальной помощи, медицинскому обслуживанию, школам и другим услугам.

D. Обзор

Регистрация – жизненно необходимый шаг к официальному признанию статуса беженца. Многие беженцы, живущие в отдаленных пограничных районах северной части Эквадора, не могли получить доступ к процедурам убежища в городах либо из-за отсутствия средств для этого и информации, либо опасаясь задержания или депортации. Перенос регистрации на места – новаторская инициатива, благодаря которой более 26 тыс. колумбийских беженцев получили документы, удостоверяющие личность.

Хотя проект «Расширенная регистрация» – это инструмент, разработанный для реагирования на положение беженцев, выработанный при этом подход мог бы также использоваться для выявления лиц, ищущих убежища, и лиц с особыми потребностями в оставшейся группе неграждан, не имеющих надлежащих документов.

E. Дополнительная информация

Описание проекта размещено на веб-странице <http://www.unhcr.org/4bbb0e0a9.html>.

ФРАНЦИЯ: РАСШИРЕНИЕ ДОСТУПА К ПРОЦЕДУРАМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА В РЕГИОНЕ КАЛЕ 2009 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

В течение ряда лет беженцы и нерегулярные мигранты скапливались во французском прибрежном регионе Кале в надежде добраться до Великобритании. Большинство из них составляют лица, прибывшие из Афганистана, Судана, Ирака, Ирана и Эритреи. Многие находятся в регионе Кале в особо тяжелых условиях. Поскольку мигранты и беженцы в основном планируют попасть в Великобританию, то во Франции, как правило, подается очень мало ходатайств о предоставлении убежища. Французское правительство в сотрудничестве с УВКБ ООН и рядом других организаций выработало пакет мер по расширению доступа к процедурам убежища в регионе Кале.

B. Участники

- Французское правительство и местные власти [в том числе Министерство внутренних дел, префектура Кале и Office Français de l'Immigration et de l'Intégration (OFII)];

- местные партнеры-исполнители и оперативные партнеры (France Terre d'Asile, Secours Catholique и другие местные НПО);
- МОМ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Улучшение «физического доступа» к процедурам предоставления убежища посредством открытия в Кале «окна убежища» («guichet asile»);
- установление постоянного присутствия УВКБ ООН в Кале, вместе с НПО France Terre d'Asile;
- сбор информации для составления индивидуальных характеристик находящихся в Кале лиц, включая маршруты миграции, причины выезда из страны происхождения и запланированный пункт назначения;
- организация ежедневных информационных занятий для лиц, ищущих убежища, и мигрантов в регионе Кале и распространение информационных листовок;
- проведение индивидуальных консультаций и информирование новоприбывших об их правах и обязанностях во Франции;
- консультирование и передача лиц на рассмотрение в соответствующие механизмы реагирования (как, например, ОСБ, национальная система защиты детей, специальные процедуры для жертв торговли людьми, программа помощи в добровольном возвращении (ПДВ), которую осуществляют совместно МОМ и OFII);
- оказание лицам, ищущим убежища, помощи в подаче ходатайств и прохождении соответствующих юридических процедур;
- выявление лиц с особыми потребностями, в том числе несопровождаемых и разлученных с семьей детей, которые затем направляются во французскую национальную систему защиты таких детей;
- проведение экспертного заключения и обучения по вопросам убежища и беженцев для правительственных и неправительственных партнеров;
- содействие налаживанию связей между НПО.

D. Обзор

Последние инициативы улучшили доступ к информации и консультированию и привели к росту количества ходатайств о предоставлении убежища: со времени открытия в мае 2009 г. «окна убежища» в Кале до настоящего момента (30 июня 2010 г.) в Кале подали ходатайства 456 лиц с ненадлежащими документами. Вместе с тем, доступ к мигрантам, беженцам и лицам, ищущим убежища, остается затруднительным и, хотя лица, ищущие убежища, имеют законное право на жилье, многие из них являются бездомными из-за перегрузки французской системы приема. Кроме того, около 15–20 процентов этих лиц, по сообщениям, являются несопровождаемыми и разлученными с семьей детьми. Их положение вызывает беспокойство, так как они подвергаются риску жестокого обращения, эксплуатации, насилия и торговли. Поэтому необходимы особые меры приема для удовлетворения их потребностей.

E. Дополнительная информация

UNHCR, “UNHCR Draws Road Map to Help People out of Calais ‘Jungle’”, 17 July 2009, <http://www.unhcr.org/print/4a6091846.html>.

UNHCR, "Jungle is Empty, but UNHCR Still Helps Migrants in Northern France", 17 Nov. 2009, <http://www.unhcr.org/print/4b02d4fc9.html>.

UNHCR, "Out in the Cold: Migrants and Asylum-seekers Find Life Increasingly Hard in Calais", 2 Feb. 2010, <http://www.unhcr.org/print/4b6850016.html>.

ГРЕЦИЯ: РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ПРИЕМА МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В ПРИГРАНИЧНЫХ РАЙОНАХ (ПРОЕКТ AEGEAS) 2008 – 2009 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Проект «Расширение возможностей приема миграционных потоков в приграничных районах Греции» (проект AEGEAS) был направлен на расширение возможностей приема и соответствующих услуг в нескольких пунктах прибытия в приграничных районах Греции, таких как острова Лесбос, Хиос и Самос, а также область Еврос, с целью обеспечения реагирования на приток большого числа прибывающих по морю и суше. Эти пункты были выбраны потому, что они принимают большое количество прибывающих мигрантов и лиц, ищущих убежища, но не обеспечивают оценку их неотложных потребностей. Раньше все лица, прибывающие по морю, задерживались, и их особые потребности не определялись.

Проект, начатый в 2008 г., выполнялся совместно греческим правительством (несколькими министерствами), местными органами заинтересованных сообществ и Представительством УВКБ ООН в Греции. Завершился проект в сентябре 2009 г.

В. Участники

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

С. Действия

- Был разработан типовой комплекс мер реагирования на смешанные потоки, прибывающие в Грецию, в частности, для удовлетворения неотложных потребностей лиц, прибывающих по морю.
- Была создана руководящая группа, благодаря чему улучшилась координация на местном уровне между разными сообществами и между местным и центральным уровнем органов власти.
- Были созданы местные группы помощи (МГП) в местах содержания под стражей, задача которых состояла в выявлении лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями и в направлении их для прохождения соответствующих процедур. В состав МГП входили юрист, врач или медсестра, социальный работник или смотритель центра, а также переводчики.
- Работа по составлению личных дел, проведенная МГП и мобильными специалистами УВКБ ООН в период с 1 мая 2008 г. по 15 сентября 2009 г., дала следующие результаты:
 - лицами, ищущими убежища, направленными для прохождения процедур убежища, было подано 293 ходатайства о предоставлении убежища;

- были выявлены 2582 несопровождаемых детей, которые были переведены из центров содержания под стражей в центры приема;
 - 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.
- Была оказана помощь 24769 лицам (17211 мужчинам, 3115 женщинам, 4443 детям).
 - Усовершенствованы структуры долговременной поддержки групп с особыми потребностями, в том числе женщин, детей, жертв торговли людьми и жертв пыток посредством соответствующих механизмов передачи на рассмотрение.
 - Проведена работа по наращиванию потенциала местных органов власти, в том числе сотрудников полиции, береговой охраны, префектуры, муниципалитета и больницы, по основным вопросам, связанным с убежищем и миграцией, в том числе по вопросам прав человека.
 - Впервые в центрах содержания под стражей были предоставлены в достаточном объеме услуги по переводу.

D. Обзор

Создание МГП и структур составления личных дел и передачи на рассмотрение стало новаторской моделью для Греции. В результате выполнения проекта были улучшены условия содержания лиц, ищущих убежища, и мигрантов. При условии финансовой и политической поддержки проект можно было бы воспроизвести в других приграничных районах с целью удовлетворения потребностей всех лиц, прибывающих по морю.

E. Дополнительная информация

Аппех 10 - Резюме проекта AEGEAS, 2008 г.

ПАНАМА: ВЫЯВЛЕНИЕ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, В ЦЕНТРАХ ПРИЕМА И МЕСТАХ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ 2009 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

Панама принимает беженцев и лиц, ищущих убежища, прибывающих из ряда стран, таких как Сальвадор, Куба, Никарагуа, и особенно из Колумбии. В 2009 г. Национальная миграционная служба открыла в столице Панамы новые, учитывающие гендерный фактор центры содержания под стражей лиц, прибывших без надлежащих документов. Эти центры находятся под регулярным наблюдением УВКБ ООН, его местных партнеров и других национальных учреждений. Цель этой работы заключается в выявлении лиц, нуждающихся в международной защите, их освобождении и направлении в компетентный орган для получения доступа к процедуре предоставления убежища.

В. Участники

- Centro de Asistencia Legal Popular – Программа правовой помощи беженцам (ПППБ);
- Национальная миграционная служба Панамы и Специализированный отдел по вопросам беженцев и мигрантов Бюро Омбудсмана;
- Oficina Nacional Para Atención a los Refugiados – Национальное бюро по делам беженцев (НБДБ);
- Общество Красного Креста Панамы;
- Vicariato de Darién (VIDA);
- УВКБ ООН.

С. Действия

- УВКБ ООН проводит регулярные инспекции центров приема и центров содержания под стражей Национальной миграционной службы в Панаме и пограничном регионе с целью выявления лиц, нуждающихся в международной защите, и отслеживания рассмотрения их дел.
- В приютах, расположенных в Панаме и пограничном регионе, оказывается материальная помощь (например, в виде гигиенических наборов).
- При поддержке УВКБ ООН НБДБ назначило для участия в этом проекте в Панаме и в регионе поблизости колумбийской границы женщин-специалистов по ОСБ и правовым вопросам. Оно также разработало механизмы передачи на рассмотрение для направления лиц с особыми потребностями, требующих усиленного внимания, в государственные учреждения и (или) национальные НПО.
- На основании соглашения о сотрудничестве между УВКБ ООН и Бюро Омбудсмана в пограничном регионе проводятся совместные инспекции.
- Отдельные дела передаются на рассмотрение в Программу правовой помощи беженцам и в Бюро Омбудсмана.

Д. Обзор

Данный проект является примером эффективного сотрудничества между Правительством Панамы, НПО и международными организациями в деле выявления в Панаме лиц, нуждающихся в международной защите, и удовлетворения их потребностей.

В пунктах въезда в пограничном регионе присутствия сотрудников УВКБ ООН нет, однако инспекционные поездки и поддержка, оказываемая Национальному бюро по делам беженцев в назначении сотрудников в пограничные центры приема, способствует доступу лиц, ищущих убежища, на территорию страны и к процедуре ОСБ. Проблемой, которую нужно решать, остается отсутствие доступа УВКБ ООН к прибывшим в международном аэропорту Панамы.

Соглашения о сотрудничестве с НБДБ и мониторинг центров содержания под стражей Национальной миграционной службы с целью возможного выявления лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, содействуют доступу к процедурам ОСБ и освобождению вышеупомянутых лиц из мест содержания под стражей. В целом Национальная миграционная служба соблюдает юридический запрет на применение санкций к лицам, ищущим убежища, за незаконный въезд. На ранних этапах фазы допустимости процедур предоставления убежища НБДБ выдает лицам, ищущим убежища, удостоверения, подтверждающие их статус, что сводит к минимуму риск задержания и высылки.

**ТУРЦИЯ: ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ОТБОР, СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ
СОСТАВЛЕНИЕ ЛИЧНЫХ ДЕЛ И ПЕРЕДАЧА НА РАССМОТРЕНИЕ В ЦЕНТРАХ
СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ
2004 – 2005 гг.**

А. Краткая информация и обоснование

В июле 2005 г. УВКБ ООН и Департамент по делам иностранцев Главного управления безопасности Министерства внутренних дел (МВД) Турции совместно провели отбор в группе из 39 мигрантов, задержанных в прибрежном городе Измир, которые заявили, что являются гражданами африканских государств (Сомали, Алжира и Мавритании). Ранее, при завершении составления личных дел вышеупомянутые стороны согласовали техническое задание «на проведение совместного отбора лиц, содержащихся под стражей, для выявления лиц, ищущих убежища, в соответствии с применимыми международными правовыми нормами». Примечание: всего было проведено семь раундов совместного составления личных дел (УВКБ ООН и МВД): в городах Хатай (16-19 июня 2003 г.), Кушадасы (14-19 июля 2004 г.), Эдирне (21-22 июля 2005 г.), Айдин (19-20 июня 2006 г.), Айдин (28-29 сентября 2006 г.), Измир (5-6 октября 2006 г.).

В. Участники

- Департамент по делам иностранцев, границ и убежища Главного управления безопасности (в Анкаре и Измире) Министерства внутренних дел (МВД) Турции;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Перед проведением собеседований сотрудники УВКБ ООН ознакомили своих коллег из МВД Турции с целями собеседования и соответствующей информацией о странах происхождения.
- Каждое отдельное лицо прошло 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, маршрутов передвижения, мотивов выезда, возможности безопасного возвращения в страну происхождения и желания подать ходатайство о предоставлении убежища. Собеседования проводились в присутствии сотрудников МВД Турции, чтобы избежать дублирования собеседований в национальной процедуре предоставления убежища.
- Данный механизм составления личных дел позволил УВКБ ООН и МВД выделить две группы: лиц, желающих подать ходатайство о предоставлении убежища, и лиц, не ищущих международной защиты. Лица, ищущие убежища, были направлены для прохождения процедуры определения статуса беженца, которую проводили МВД и УВКБ ООН, а остальные остались под стражей в полиции и рассматривались турецкими властями как «нерегулярные мигранты». На протяжении всего процесса осуществлялся контроль над соблюдением особых гарантий защиты одного разлученного с семьей ребенка, который входил в состав группы.

D. Обзор

Проект по составлению личных дел в Измире стал четвертым в серии специальных проектов по составлению личных дел и передаче на рассмотрение, проведенных УВКБ ООН и МВД в Кушадасы и Хатае/Антакье в 2004 г. и в Эдирне в 2005 г. Измирский проект по совместному отбору учел уроки, полученные при выполнении первых проектов этой

серии. Он продемонстрировал, что УВКБ ООН и национальные органы власти могут осуществлять конструктивное сотрудничество в работе по отбору. Помимо выявления лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, совместный отбор способствовал пониманию задействованными сотрудниками МВД принципов беженского права. Национальные органы власти признают необходимость улучшения физических условий для обеспечения проведения процессов отбора и содействия доступу к правовой помощи.

Украина: информационный стенд («лайтбокс») и плакаты с информацией по вопросам убежища в аэропорту «Борисполь», Киев

Информационный стенд («лайтбокс») и плакаты, содержащие рекламные материалы и информацию на разных языках для беженцев, были размещены в зоне прибытия международного аэропорта «Борисполь» в Киеве, чтобы прибывшие могли ознакомиться с этой информацией до того, как пройдут иммиграционный контроль. Цель этих информационных инструментов – предоставление практической информации лицам, ищущим убежища, которые намереваются подать ходатайство о предоставлении убежища в Украине. На эти материалы можно ссылаться, обращаясь к пограничникам по поводу убежища. Плакаты размещены на столах, за которыми прибывшие заполняют иммиграционные карты.

Annex 11 - Стенд с информацией по вопросам убежища, Украина

Annex 12 - Плакаты для иммигрантов в аэропорту «Борисполь», Киев

Замбия: Центр миграционной поддержки в Чурунду

Центром миграционной поддержки в Чурунду (Замбия) руководит MOM. MOM, в частности: помогает мигрантам с особыми потребностями в ходе собеседования; собирает и анализирует данные о маршрутах движения через очень часто посещаемые города поблизости от границы между Замбией и Зимбабве; выявляет лиц, ищущих убежища, и направляет их в УВКБ ООН; оказывает мигрантам с особыми потребностями, в том числе жертвам торговли людьми и мигрантам с ВИЧ/СПИДом, непосредственную помощь в удовлетворении их неотложных потребностей; консультирует и предоставляет информацию о здоровье, безопасной миграции, торговле людьми и правах мигрантов; помогает наиболее уязвимым зимбабвийцам, желающим вернуться домой. Хотя действующая процедура направления лиц, ищущих убежища, основана на неформальной договоренности между УВКБ ООН и MOM, тесное сотрудничество с персоналом MOM и использование информационных буклетов (приведенных в приложениях 14 и 15) обеспечивает выявление лиц, ищущих убежища. Аналогичные центры поддержки, руководимые MOM, действуют и в других странах.

Подробная информация приведена на веб-странице

http://iom.org/za/site/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=67.

Annex 13 - УВКБ ООН и Правительство Зимбабве – информационный листок для лиц, ищущих убежища в Зимбабве, размещаемый в пунктах пересечения границ

Annex 14 - УВКБ ООН и Правительство Зимбабве – информационный листок с ознакомительными сведениями для лиц, ищущих убежища, и беженцев в Зимбабве

УВКБ ООН: Десятикомпонентный план действий по защите беженцев и смешанной миграции



Механизм составления личных дел и передачи на рассмотрение в контексте смешанных перемещений схематически представлен в Приложении II к Десятикомпонентному плану.

Annex 15 - Схематическое представление механизма составления личных дел и передачи на рассмотрение в контексте реагирования на смешанные миграционные перемещения. Приложение к Десятикомпонентному плану действий, 2007 г.

ОБЗОР: Составление личных дел и передача на рассмотрение

Основные элементы:

- **предоставление информации** путем распространения информационных листовок или иных материалов, содержащих фактографическую информацию о положении прибывших в принимающей стране и о возможных вариантах;
- **сбор информации** с прибывших посредством заполнения ими базовых анкет и (или) организации индивидуальных собеседований с обученными сотрудниками;
- **составление предварительной характеристики** каждого лица по отдельной категории и, для некоторых лиц, по нескольким категориям (лица, ищущие убежища, лица, прибывшие с целью работы или по семейным обстоятельствам, несовершеннолетние и (или) разлученные с семьей дети, жертвы торговли людьми и т.д.);
- **консультирование и передача на рассмотрение** по дифференцированным процедурам, таким как процедуры ОСБ – для лиц, ищущих убежища, службы поддержки – для оказания непосредственной помощи жертвам торговли людьми, системы защиты детей – для несопровождаемых и разлученных с семьей детей, легальные каналы миграции – для трудовых мигрантов и для добровольного возвращения.

Основные характеристики:

- **не создающий юридических обязательств**, двусторонний неформальный процесс;
- **проводится по прибытии или вскоре после прибытия** в принимающую страну, до всех остальных действий по рассмотрению дела;
- **учитывает возраст, гендер и многообразие;**
- выполняется **в сжатый срок;**
- **проводится** группой специалистов по составлению личных дел или лицами, которые обычно осуществляют «первый контакт» с незаконно прибывшими (это, например, сотрудники пограничных или иммиграционных органов, НПО с соответствующим опытом либо международные организации);
- **персональные данные сообщаются** властям в рамках последующих процессов и процедур только в том случае, если лицо дало свое информированное согласие.

Основные цели:

- обеспечить, **чтобы незаконно прибывшие получили точную информацию** и как можно скорее были уведомлены о возможных вариантах;

- **выявить и дифференцировать потребности различных категорий лиц**, прибывших в составе смешанных перемещений;
- **проконсультировать лиц, не нуждающихся в международной защите**, об ограничениях в отношении подачи ходатайства о предоставлении убежища, обеспечить, чтобы их ожидания были реалистичными, и передать их на рассмотрение для прохождения соответствующих альтернативных процедур;
- **предоставить властям информацию о группе** в целом, которую можно также использовать для формирования более стратегических мер реагирования на смешанные перемещения.

Дифференцированные процессы и процедуры

ГЛАВА 6



Введение	стр. 161
Реализация дифференцированных процессов и процедур: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 163
6.1. Системы защиты детей	стр. 164
Совет Европы: Программа «Проекты жизни»	стр. 164
Мексика: Специалисты по защите детей и Межведомственный «круглый стол» по вопросам несопровождаемых детей и женщин-мигрантов	стр. 166
США: новые меры защиты ставших жертвами торговли и несопровождаемых детей-иностранцев	стр. 168
ЕС: Комплексные показатели защиты, соблюдения и поощрения прав ребенка (<i>оперативное средство</i>)	стр. 169
Западная Африка: Типовое двустороннее соглашение о сотрудничестве и взаимной юридической помощи в защите детей от транснациональной торговли (<i>оперативное средство</i>)	стр. 169
Комплект материалов «Действия за права детей» (ДПД) (<i>оперативное средство</i>)	стр. 170
Межучрежденческие руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьей детей (<i>оперативное средство</i>)	стр. 170
Руководство по обмену информацией и передовой практикой в отношении первичного приема и защиты несопровождаемых несовершеннолетних и обращения с ними (<i>оперативное средство</i>)	стр. 171
Программа «Разлученные дети в Европе» (РДЕ): «Заявление о надлежащей практике»	стр. 171
6.2. Поиск семьи	стр. 171
Поддержка со стороны МККК и МФККП в восстановлении семейных связей	стр. 172
Италия: Проект MOM по поиску семей несопровождаемых несовершеннолетних	стр. 172
Межучрежденческая система управления информацией по защите детей: база данных (<i>оперативное средство</i>)	стр. 173
6.3. Процедуры выявления женщин и девочек в условиях риска	стр. 174
Алжир: приют для женщин, ставших жертвами насилия, «SOS Femmes en détresse»	стр. 174
Коста-Рика: бесплатная юридическая помощь и психосоциальные услуги в общественном центре «Casa de Derechos»	стр. 174
Ливия: выявление и переселение группы задержанных эритрейских беженков	стр. 175
Малайзия: Организация помощи женщинам (ОПЖ)	стр. 175
Мальта: Профилактика сексуального и гендерного насилия и реагирование на него в контексте прибытия в Средиземноморье	стр. 175
Инструмент выявления повышенных рисков (ИВПР) (<i>оперативное средство</i>)	стр. 176

6.4. Процедуры защиты жертв торговли людьми, не являющихся беженцами	стр. 176
Коста-Рика: Национальная коалиция против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми	стр. 177
Кот-д'Ивуар: местные комиссии по защите детей	стр. 178
Норвегия: выявление и защита жертв торговли людьми	стр. 178
Южноафриканская программа помощи в борьбе с торговлей людьми (САКТАП)	стр. 180
Сравнительное исследование МОМ по вопросу права жертв торговли людьми на проживание	стр. 181
Справочник МОМ по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми (<i>оперативное средство</i>)	стр. 181
Проект МОМ/УВКБ ООН по разработке стандартных методик работы по защите жертв торговли людьми (<i>оперативное средство</i>)	стр. 182
6.5. Процедуры убежища	стр. 182
6.5.1. Средства управления нагрузкой	стр. 182
6.5.1.1. Анализ нагрузки	стр. 183
Канада: управление нагрузкой	стр. 183
6.5.1.2. Информация о странах происхождения	стр. 184
Стандарты качества для исследования и использования информации о странах происхождения (<i>оперативное средство</i>)	стр. 185
Европейское бюро поддержки в сфере убежища (ЕБПУ) (<i>оперативное средство</i>)	стр. 185
Полезные веб-сайты (<i>оперативное средство</i>)	стр. 185
6.5.1.3. Руководство для сотрудников, проводящих собеседования	стр. 186
Джибути: проверка заявителей из Сомали	стр. 186
Сомали: форма УВКБ ООН для предварительного отбора эфиопских граждан, ищущих убежища, в Босассо	стр. 187
6.5.1.4. Стратегическое распределение кадров и ресурсов	стр. 188
Бельгия: составление личных дел Управлением Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (УГКББ)	стр. 189
6.5.2. Процедурные средства	стр. 189
6.5.2.1. Процедуры определения приемлемости	стр. 189
6.5.2.2. Ускоренные процедуры	стр. 190
Австрия: «аэропортовая процедура»	стр. 191
Марокко: ускоренная процедура определения статуса беженца согласно мандату УВКБ ООН	стр. 192
ЮАР: ускоренные процедуры убежища	стр. 194
Другие примеры гарантий	стр. 195
Избранная библиография	стр. 196

Введение

В Десятикомпонентном плане рекомендуется ввести дифференцированные процессы и процедуры для различных категорий лиц, прибывающих в рамках смешанных перемещений. Это позволяет принимать специализированные и надлежащие меры в соответствии с потребностями и характеристиками вышеупомянутых лиц.

Спектр более или менее формализованных процедур, которые можно использовать, зависит от характеристик и количества прибывших, правовой базы и социально-экономических возможностей принимающей страны, а также от поддержки со стороны международного сообщества. Среди этих процедур могут быть, в частности:

- процедуры убежища для лиц, ищущих международной защиты;
- специальные механизмы защиты жертв торговли людьми;
- системы защиты детей;
- поиск семьи;
- процедуры по выявлению женщин и девочек, подверженных повышенному риску;
- поддержка лиц с физическими и психическими недостатками, лиц, пострадавших от пыток или травм, лиц преклонного возраста;
- методы регуляризации в принимающей стране или варианты миграции, способствующие дальнейшему передвижению лиц, ищущих экономические возможности, и лиц, стремящихся присоединиться к своим семьям за границей;
- помощь в добровольном возвращении (ПДВ) тех, кто не нуждается в международной защите и не имеет убедительных гуманитарных причин для того, чтобы оставаться в стране происхождения, и для тех, кто желает вернуться в страну происхождения;
- как крайняя мера – принудительное возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите.

Цели и результаты этих процессов и процедур разнятся: не все они направлены на легализацию пребывания лица в принимающей стране. Как видно из этого списка, не каждому лицу можно обеспечить «положительный» результат, удовлетворяющий его ожидания. Вместе с тем, введение альтернативных процедур, помимо процедур убежища или возвращения, может помочь властям справедливо реагировать на смешанные перемещения, удовлетворять неотложные потребности прибывших и содействовать более долгосрочным решениям. С точки зрения защиты возможность выявлять особые потребности и направлять лиц, не ищущих международной защиты, в альтернативные механизмы может содействовать более действенным и более эффективным процедурам убежища.

Как упоминалось в Главе 5, хотя классификация различных групп лиц может быть полезным средством обеспечения большей целенаправленности мер реагирования на смешанные перемещения, эта классификация не является самоцелью. Лица, движущиеся в рамках смешанных перемещений, могут иметь множество разных потребностей и относиться к нескольким категориям. Например, жертвы торговли людьми и несопровождаемые или разлученные с семьей дети также могут нуждаться в международной защите. В таких случаях процедуры убежища можно проводить параллельно с другими процессами, включая поддержку и услуги для удовлетворения неотложных потребностей. Кроме того, по прибытии могут возникнуть новые категории потребностей. По этим причинам меры реагирования в конечном счете должны основываться на индивидуальных

потребностях лица, а не в соответствии с их классификацией. Создание четко функционирующих систем направления между различными процессами и механизмов координации действий всех соответствующих субъектов (например, правительственных ведомств, НПО, международных организаций, юрисконсультов, социальных работников, медицинского персонала) повысит вероятность того, что каждому лицу будет обеспечен наиболее соответствующий его потребностям результат. Независимо от категории (или категорий), к которой относится лицо, каждый имеет право на гуманное и достойное обращение, отвечающее международным стандартам в области прав человека.

В этой главе приведены примеры ряда процедур, включая процессы и процедуры, касающиеся убежища, направленных на определение потребностей детей, женщин в условиях повышенного риска и жертв торговли людьми. Примеры, касающиеся убежища, ориентированы на государственные процедуры, однако включают и механизмы УВКБ ООН по определению статуса беженца. Представленные здесь процессы и процедуры не являются исчерпывающими. В некоторых странах могут существовать и другие механизмы.

Механизмы для удовлетворения неотложных медицинских и психосоциальных потребностей, которые, как правило, являются компонентами схем приема, очерчены в Главе 4. Более долгосрочные решения, в том числе местная интеграция, законное дальнейшее перемещение и возвращение, рассматриваются соответственно в главах 7, 8 и 9.

Реализация дифференцированных процессов и процедур: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Стимулировать и способствовать разработке правовой и политической базы для защиты беженцев, детей, женщин и девочек, подверженных повышенному риску, жертв торговли людьми и других лиц с особыми потребностями.
- Разработать специальные системы защиты детей; проводить «определение наилучших интересов» как можно скорее, чтобы все меры предпринимались в наилучших интересах ребенка.
- Разработать механизмы поиска семьи с особым акцентом на несопровождаемых детей.
- Разработать процедуры выявления женщин и девочек, подверженных риску, и удовлетворять их особые потребности в защите.
- Выявлять жертв торговли людьми и создать согласованную систему оценки их потребностей в международной защите.
- Разработать средства ведения дел и процессуальные средства для повышения эффективности процесса предоставления убежища, например, путем проведения анализа количества дел, анализа информации о странах происхождения и разработки соответствующих ускоренных процедур с полным соблюдением принципа невысылки.
- Обеспечить, чтобы все процессы и процедуры учитывали возраст, гендер и многообразие.
- Создать механизмы координации действий между различными заинтересованными сторонами и перекрестного направления между процессами и процедурами.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Повышать уровень осведомленности о потребностях защиты различных категорий лиц, движущихся в рамках смешанных перемещений.
- Поддерживать государства, другие международные организации и соответствующие НПО в создании или укреплении дифференцированных процессов и процедур.
- Оказывать консультации и поддержку по процедурам убежища в соответствии со своей наблюдательной функцией по статье 35 Конвенции 1951 г. (на специальной основе или посредством официальных консультативных процессов).
- Разработать, вместе с соответствующими партнерами, стандартные методики работы для расширения сотрудничества и координации.
- Выявлять и защищать беженцев, детей, подпадающих под компетенцию Управления, жертв торговли людьми, женщин и девочек в условиях (повышенного) риска и других лиц с особыми потребностями в случаях, где УВКБ ООН проводит отбор и ОСБ.
- Содействовать в разработке средств ведения дел и поддерживать процедуры убежища в чрезвычайных ситуациях и ситуациях массового притока.

6.1. Системы защиты детей

Дети составляют значительную долю среди тех, кто движется в составе смешанных перемещений, и часто подвергаются целому ряду рисков в плане защиты.

Комплексная «система защиты детей» состоит из законов, политических инструментов, структур, процедур и практических методов, предназначенных для реагирования на особые потребности детей и направленных на предотвращение жестокого обращения с детьми, невыполнения обязанностей в отношении детей, эксплуатации детей и насилия над детьми. Вместо того, чтобы рассматривать каждую категорию или форму риска для детей по отдельности (например, торговлю детьми или разлучение с членами семьи), эффективная система защиты детей рассматривает все риски, существующие для детей, целостно и комплексно. Важно, чтобы различные элементы системы защиты детей дополняли друг друга и координировались в разрезе целого ряда секторов.

Национальные системы защиты детей наиболее эффективны, если они предусматривают доступ всех детей, подпадающих под юрисдикцию государства, без какой-либо дискриминации – включая детей-жертв торговли, детей-беженцев и детей без гражданства. Системы защиты детей особенно важны для несопровождаемых/разлученных с семьями детей и (или) детей, ищущих международной защиты. Соответствующие процессы и процедуры оказания помощи детям, движущимся в составе смешанных перемещений, могут включать механизмы для удовлетворения неотложных потребностей ребенка, назначения законного представителя и (или) опекуна, оценки возраста, поиска семьи и определения решения на основе «определения наилучших интересов» ребенка. Собеседования, проводимые с детьми в духе доброжелательности опытными сотрудниками, могут, в частности, помочь в выявлении возможных случаев торговли детьми и содействовать воссоединению семьи. С их помощью можно также информировать детей об их правах, в том числе о праве просить убежища. Механизмы координации и направления между системой защиты детей и процедурами убежища важны для обеспечения признания и удовлетворения потребностей детей в международной защите. (См. также материал о репатриации детей в Главе 9.)

СОВЕТ ЕВРОПЫ: ПРОГРАММА «ПРОЕКТЫ ЖИЗНИ» 2009 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

12 июля 2007 г. Комитет Министров Совета Европы принял Рекомендацию о «проектах жизни» для несопровождаемых детей-мигрантов (далее – «Рекомендация»). Рекомендация направлена на продвижение «проектов жизни» как средства для того, чтобы все решения и действия, касающиеся несопровождаемых детей, основывались на наилучшем обеспечении интересов ребенка и были направлены на обеспечение его защиты, безопасности и развития как личности.

Цели программы заключаются в обеспечении социальной интеграции, усилении личного и культурного развития, предоставлении надлежащего жилья, медицинского обслуживания, образования и профессиональной подготовки, а также в рассмотрении возможности трудоустройства несопровождаемых детей в будущем.

«Проекты жизни» способствуют открытому диалогу с несопровождаемыми детьми для более эффективного обоснования определения их наилучших интересов. Каждый такой проект основан на всеобъемлющем, комплексном и многопредметном подходе, учитывающем особые потребности ребенка. В соглашении между опекуном конкретного несопровождаемого ребенка и компетентным органом предусмотрены параметры проектов в отношении развития и укрепления навыков, необходимых ребенку для того, чтобы стать независимым, ответственным и активным членом принимающего сообщества.

Андорра, Бельгия (Валлонский регион), Франция и Италия финансировали реализацию вышеупомянутых проектов на национальном уровне в течение 2009-2010 гг.

В. Участники

- Европейский комитет по миграции;
- страны-участницы (Андорра, Бельгия, Болгария, Испания, Франция, Италия, Норвегия, Нидерланды, Португалия, Швейцария).

С. Действия

- Содействие реализации «проектов жизни» на национальном уровне посредством пилотных испытаний;
- информирование и обучение национальных экспертов и специалистов для оказания правительственным служащим стран-участниц консультаций по политическим целям и практическому применению «проектов жизни»;
- выявление примеров передовой практики удовлетворения потребностей несопровождаемых детей на национальном уровне, и разработка методик решения общих проблем;
- подготовка листовок о рисках, связанных с трансграничным перемещением несопровождаемых несовершеннолетних, и о преимуществах «проектов жизни»;
- разработка учебного пособия на основе полученного опыта для использования в качестве практического инструмента реализации «проектов жизни»;
- разработка мер по распространению опыта реализации «проектов жизни» в странах-участницах в других государствах-членах Совета Европы, сталкивающихся с явлением трансграничного перемещения несопровождаемых несовершеннолетних.

D. Обзор

Одобрение Советом Европы привело к реализации «проектов жизни» в ряде стран. Эта инициатива рассматривается как содействующая определению долгосрочных решений для самих несопровождаемых детей и для государств-членов Совета Европы. Поскольку страны-участницы располагают разными возможностями и в них действуют разные законы, то обеспечить системное внедрение «проектов жизни» сложно. Вместе с тем, оценка пилотных испытаний на национальном уровне была направлена на разработку общей методики, которую можно использовать как практический нормотворческий документ во всех государствах-членах ЕС.

Е. Дополнительная информация

Annex 1 - Совет Европы. Пояснительная записка к Рекомендации CM/Rec(2007)9 Комитета Министров государствам-членам о «проектах жизни» для несопровождаемых детей-мигрантов, 2007 г.

См. также

http://www.coe.int/t/dg3/migration/Activities/Mg_s_mna_en.asp.

МЕКСИКА: СПЕЦИАЛИСТЫ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ И МЕЖВЕДОМСТВЕННЫЙ «КРУГЛЫЙ СТОЛ» ПО ВОПРОСАМ НЕСОПРОВОЖДАЕМЫХ ДЕТЕЙ И ЖЕНЩИН-МИГРАНТОВ 2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Несопровождаемые дети составляют значительную часть среди лиц, прибывающих в составе смешанных перемещений через южную границу Мексики. Некоторые бегут от бытовой и других форм насилия, имеющего места в их родных странах; другие стремятся присоединиться к членам семьи, часто в США. Некоторые из них – беженцы, но вряд ли знает о своем праве просить убежища. Несопровождаемые дети относятся к группам, наиболее подвергающимся риску, в том числе особому риску жестокого обращения и торговли людьми, в регионе.

Чтобы реагировать на проблему, связанную с большим числом несопровождаемых перемещающихся детей, Правительство Мексики при помощи международных агентств учредило две инициативы:

- Межведомственный «круглый стол» по вопросам несопровождаемых детей и женщин-мигрантов;
- Специалисты по защите детей (СЗД).

В. Участники

- Мексиканские ведомства (Министерство развития семьи, Мексиканская комиссия по помощи беженцам, Национальная комиссия по правам человека, Национальный институт миграции, Министр здравоохранения, Министр народного образования, Министр по делам социального развития);
- МОМ;
- ЮНИСЕФ;
- ЮНИФЕМ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

Межведомственный «круглый стол»

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

- Техническая группа в составе «Круглого стола» определяет приоритеты, предлагает совместные мероприятия и координирует стратегическую деятельность, которая подлжит обсуждению на заседаниях «Круглого стола».
- Заседания «Круглого стола» проводятся регулярно в Мехико для оценки межведомственных стратегий и механизмов координации в отношении несопровождаемых детей и женщин-мигрантов.
- «Круглый стол» служит платформой для обмена информацией и согласования политики и механизмов гарантирования прав и защиты несопровождаемых детей и женщин-мигрантов.
- «Круглый стол» сыграл определяющую роль в создании корпуса специалистов по защите детей (СЗД) посредством оказания помощи их подготовке.

СЗД

- Правительство Мексики при поддержке со стороны УВКБ ООН и МОМ в начале 2007 г. назначило 68 СЗД, которым предстояло выступать в роли координаторов по вопросам несопровождаемых детей.
- СЗД представляют собой корпус сотрудников миграционной службы, которые работают в Национальном институте миграции.
- СЗД проходят специальную подготовку, и перед ними поставлена задача оказания комплексной помощи несопровождаемым детям. Их обязанности включают: информирование детей об их правах, в том числе о праве искать убежища; выявление детей, которые могут нуждаться в международной защите, и передача их дел на соответствующие процедуры; отслеживание дел до их завершения.
- МОМ и УВКБ ООН задействованы в обучении и курсах повышения квалификации СЗД в Национальном институте миграции.
- УВКБ ООН провело ряд учебных занятий для СЗД, в том числе по выявлению потенциальных потребностей в международной защите, развитию навыков проведения собеседований с детьми, процедурам определения наилучшего обеспечения интересов, надлежащему направлению детей в соответствующие правительственные ведомства и УВКБ ООН. УВКБ ООН назначило сотрудников-координаторов для взаимодействия с СЗД.
- Ключевые представители правительства и международные организации совместно разработали блок-схему защиты несопровождаемых детей, которая призвана служить моделью для улучшения выявления и направления в соответствующие каналы.

D. Обзор

С 2007 г. число СЗД возросло с 68 до 327. Их присутствие вдоль всей южной границы Мексики привело к увеличению количества положительных ответов на ходатайства о предоставлении убежища, поданные несопровождаемыми детьми в Мексике, а также к снижению риска торговли детьми, жестокого обращения с детьми и эксплуатации детей. То, что СЗД входят в структуру Национального института миграции, обеспечивает им доступ к информации о несопровождаемых детях. Вместе с тем, их статус как миграционных служащих и сотрудников ведомства, обязанного контролировать доступ на территорию и осуществлять депортацию, иногда препятствовал их независимости и ослаблял их способность выступать в защиту детей, относящихся к их компетенции.

Межведомственный «круглый стол» собрал ряд ключевых деятелей с целью рассмотрения потребностей несопровождаемых несовершеннолетних в защите. Он является форумом для обмена информацией и сотрудничества между участниками, а также для осуществления последующих мероприятий по адвокатированию и просветительских программ в сотрудничестве с сетью гражданского общества по борьбе с торговлей людьми, функционирующей вдоль южной границы Мексики.

Е. Дополнительная информация

Annex 2 - Специалисты по защите детей. Модель защиты несопровождаемых детей и подростков. Информационный бюллетень

Annex 3 - Выдержки из Административной инструкции в отношении специалистов по защите детей в структуре Национального института миграции Мексики (циркуляр INM/CCVM/CR11/00325), 2009 г.

Annex 4 - ЮНИСЕФ, «Защита детей, мигрирующих в одиночестве – вызовы и достижения в Мексике», 2009 г.

Annex 5 - УВКБ ООН, «Международная защита несопровождаемых и разлученных с семьями детей вдоль южной границы Мексики в 2006-2008 гг.», 2008 г.

США: НОВЫЕ МЕРЫ ЗАЩИТЫ СТАВШИХ ЖЕРТВАМИ ТОРГОВЛИ И НЕСОПРОВОЖДАЕМЫХ ДЕТЕЙ-ИНОСТРАНЦЕВ 2008 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

В 2008 г. Конгресс США принял Закон Уильяма Уильберфорса о подтверждении защиты жертв торговли людьми (TVPRA), которым были предусмотрены новые меры по борьбе с торговлей людьми. TVPRA, среди прочего, распространил временные пособия и помощь на детей-жертв торговли. Он также содержит ряд положений, касающихся рассмотрения дел несопровождаемых детей, прибывших в США.

В. Участники

- Администрация по делам детей и семей (АДС);
- Министерство внутренней безопасности (МВБ);
- Министерство здравоохранения и социальных служб (МЗСС);
- Управление МЗСС по борьбе с торговлей людьми (УБТЛ);
- Бюро по переселению беженцев (БПБ).

С. Действия

В отношении детей TVPRA:

- освобождает детей-жертв торговли людьми от требования сотрудничать с правоохранительными органами с целью получения разрешения на временное проживание (Т-визы);
- предусматривает процедуры отборы с целью обеспечить, чтобы несопровождаемые дети из сопредельных стран имели возможность доступа к процедуре предоставления убежища и получали защиту от торговли до начала рассмотрения вопроса о добровольной репатриации;
- предусматривает оказание помощи детям, предполагаемым жертвам торговли людьми, эквивалентной помощи, оказываемой детям-беженцам, сроком до 90 дней (с возможностью продления еще на 30 дней);

- обеспечивает, чтобы дети, имеющие визы со специальным статусом несовершеннолетнего иммигранта (SIJS), пользовались правом на определенные услуги (например, кров, медицинскую помощь, помощь в получении бесплатных юридических услуг, другие услуги поддержки);
- расширяет оценку потребностей в защите и безопасности несопровождаемых детей во время прохождения процедур репатриации;
- уполномочивает МЗСС назначать адвокатов уязвимым детям и обязывает МЗСС обеспечить безопасное размещение ребенка с наилучшим соблюдением его интересов до начала иммиграционных разбирательств.

D. Обзор

TVPRA предусматривает определенные льготы для несопровождаемых детей, признанных жертвами торговли или подвергающимся риску торговли детьми. МЗСС отвечает за обучение служащих федерального уровня, уровня штатов и местного уровня по вопросам улучшения выявления и защиты детей, ставших жертвами торговли. TVPRA также содержит ряд положений, касающихся рассмотрения дел несопровождаемых детей, прибывших в США. Эффективность некоторых схем, принятых в рамках этого закона, еще предстоит оценить.

E. Дополнительная информация

Закон Уильяма Уилберфорса о подтверждении защиты жертв торговли людьми (TVPRA, 2008 г.) размещен по адресу

<http://www.justice.gov/olp/pdf/wilberforce-act.pdf>.

ЕС: Комплексные показатели защиты, соблюдения и поощрения прав ребенка



Агентство ЕС по основным правам (АОП) разработало комплексные показатели защиты, соблюдения и поощрения прав ребенка в ЕС (комплексные показатели) как первичный инструмент оценки влияния законодательства и политики ЕС на статус и положение детей. Комплексные показатели дополняют предыдущие усилия по разработке показателей относительно детей на уровне ЕС, охватывающих отдельные области материального права и политики, в том числе вопросы миграции и убежища, и основываются на этих усилиях.

Аппекс 6 - Разработка показателей защиты, соблюдения и поощрения прав ребенка в Европейском Союзе. Итоговый доклад, 2009 г.

Западная Африка: Типовое двустороннее соглашение о сотрудничестве и взаимной юридической помощи в защите детей от транснациональной торговли



Типовое двустороннее соглашение о сотрудничестве и взаимной юридической помощи в защите детей от транснациональной торговли в Западной Африке (соглашение) было разработано ЮНИСЕФ в 2004 г. В соглашении подчеркивается, что наилучшие интересы ребенка являются фактором первостепенной важности, и предусматривается сотрудничество и взаимная юридическая помощь в выявлении детей-жертв торговли, уходе за ними, их реабилитации, воссоединении семьи, социальной реинтеграции и репатриации таких детей, а также в расследовании и криминализации торговли детьми, уголовном преследовании виновных и дополнительных процедурах, касающихся преступлений связанных с торговлей детьми. Соответствующие положения о защите указывают на необходимость наличия систем защиты детей с целью предотвращения случаев торговли детьми и содействия в оказании помощи в реабилитации детей-жертв торговли людьми.

Annex 7 - Региональное представительство ЮНИСЕФ в Западной и Центральной Африке. Типовое двустороннее соглашение о сотрудничестве и взаимной юридической помощи в защите детей от транснациональной торговли, август 2004 г.

См. также: Глава 9 – Программа защиты и реинтеграции изолированных детей в транснациональном контексте Западной Африки, 2005-2011.

Комплект материалов «Действия за права детей» (ДПД)



Комплект материалов «Действия за права детей» (ДПД) был разработан в 2009 г. на основе сотрудничества между различными международными организациями.

В комплекте содержится информация и учебные материалы для укрепления потенциала гуманитарных субъектов по:

- устранению коренных причин особых рисков, с которыми сталкиваются дети;
- построению эффективных систем защиты детей для использования в чрезвычайных ситуациях и долгосрочном развитии;
- обеспечению того, чтобы предпринимаемые меры непреднамеренно не ущемляли права детей и не нарушали их безопасность.

Учебные модули охватывают следующие темы: жестокое обращение и эксплуатация; образование; дети с инвалидностью; сексуальное и репродуктивное здоровье; информирование об опасности наземных мин; несопровождаемые и разлученные с семьей дети; дети, связанные с вооруженными силами или вооруженными группами.

Комплект материалов ДПД размещен по адресу
<http://www.unhcr.org/refworld/publisher/ARC.html>.

Межучрежденческие руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьей детей



«Межучрежденческие руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьей детей» были разработаны в 2004 г. группой международных организаций и НПО.

Они являются всеобъемлющей базой защиты для обеспечения прав и потребностей несопровождаемых и разлученных с семьей детей, которая основана на международном праве в области прав человека, международном гуманитарном праве и международном беженском праве. Они также являются руководством по разработке механизмов поддержки и координации между различными заинтересованными сторонами в целях наилучшего обеспечения потребностей детей и иллюстрируют надлежащую практику на основе полученного опыта. Принципы сосредоточены на целом ряде вопросов – от оказания помощи детям в чрезвычайных ситуациях до поиска и воссоединения семьи.

Annex 8 - Межучрежденческие руководящие принципы в отношении несопровождаемых и разлученных с семьей детей, 2004 г.

Руководство по обмену информацией и передовой практикой в отношении первичного приема и защиты несопровождаемых несовершеннолетних и обращения с ними



«Руководство по обмену информацией и передовой практикой в отношении первичного приема и защиты несопровождаемых несовершеннолетних и обращения с ними» было разработано МОМ в рамках проекта «Обмен информацией и передовой практикой в отношении первичного приема и защиты несопровождаемых несовершеннолетних и обращения с ними», направленного на повышение эффективности работы национальных ведомств и поставщиков услуг по удовлетворению потребностей несопровождаемых несовершеннолетних.

В проекте использовался «восходящий» метод: информация собиралась у поставщиков услуг «первого контакта» с целью информирования лиц, ответственных за разработку политики в шести странах-участницах. В результате проекта расширился обмен информацией и сотрудничество между правительственными ведомствами стран-участниц, а также было опубликовано пособие по передовой практике с рекомендациями, цель которого состояла в предоставлении информации для политических дискуссий и разработки законодательства.

Аппенд 9 - МОМ, «Обмен информацией и передовой практикой в отношении первичного приема и защиты несопровождаемых несовершеннолетних и обращения с ними: Руководство по передовой практике и рекомендации», 2008 г.

Программа «Разлученные дети в Европе» (РДЕ): «Заявление о надлежащей практике»



Программа «Разлученные дети в Европе» (РДЕ) выработала «Заявление о надлежащей практике», отражающее динамичный прогресс в сфере прав человека и сопутствующих вопросов, касающихся разлученных с семьей детей. В нем представлен всеобъемлющий пакет принципов и рекомендаций по надлежащей практике. Документ служит основой для действий и адвокатирувания с целью реализации политики и практики в отношении разлученных с семьей детей.

Аппенд 10 - «Спасите детей», УВКБ ООН и ЮНИСЕФ. *Заявление о надлежащей практике*, 4-е издание, 2009 г.

6.2. Поиск семьи

Члены семьи могут быть разлучены с ней во время поездки по ряду причин. Поиск семьи важен для всех членов семьи, независимо от возраста, но особое значение он имеет для несопровождаемых детей, в том числе детей, ищущих убежища. Поиск семьи обычно приводит к ее воссоединению; вместе с тем, необходимы гарантии, обеспечивающие, что дети не будут возвращены в семью или под опеку в случаях столкновения с жестоким обращением или отсутствием заботы.



Вот уже более ста лет МККК работает в тесном сотрудничестве с национальными обществами Красного Креста и Красного Полумесяца, оказывая людям помощь в восстановлении семейных связей. Чтобы выполнить эту задачу, соответствующие агентства собирают информацию о пропавших людях, обмениваются новыми данными о семьях и разрабатывают инструменты, позволяющие людям определять местонахождение членов семей (например, с помощью передачи документов, телефонных служб и специально созданных веб-сайтов). МККК также поддерживает механизмы, позволяющие выяснить судьбу лиц, остающихся неучтенными, регистрирует и отслеживает людей, выдает проездные документы и свидетельства, способствующие воссоединению членов семей.

Annex 11 - Руководящие принципы / Типовой закон о пропавших – принципы законодательного урегулирования положения лиц, пропавших в результате вооруженного конфликта или внутреннего насилия: меры по предотвращению пропажи людей и защите прав и интересов пропавших и их семей, 2009 г.

ИТАЛИЯ: ПРОЕКТ МОМ ПО ПОИСКУ СЕМЕЙ НЕСОПРОВОЖДАЕМЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ 2008 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Проект по поиску семей несопровождаемых несовершеннолетних («Проект по поиску семей») помогает итальянскому Комитету по делам несовершеннолетних иностранцев находить устойчивые решения для несопровождаемых несовершеннолетних на основе принципов наилучшего обеспечения интересов ребенка и единства семьи.

В. Участники

- Комитет по делам несовершеннолетних иностранцев при Министерстве социальных дел, труда и солидарности Италии;¹
- консульские представительства стран происхождения несопровождаемых несовершеннолетних;
- итальянские местные администрации и гражданское общество;
- представительства МОМ в Италии и странах происхождения.

С. Действия

- Повышение уровня осведомленности и распространение информации о защите и помощи, оказываемой в Италии несопровождаемым несовершеннолетним, и обо всех соответствующих субъектах, работающих на местном уровне.
- Внедрение схем поиска семьи на основании характеристики ребенка и информации, предоставленной Комитетом по делам несовершеннолетних иностранцев.
- Принятие решений о воссоединении семьи или иных вариантах по результатам работы схемы поиска семьи, информации о странах происхождения и с учетом наилучшего обеспечения интересов ребенка.
- Поддержка воссоединения семей несопровождаемых детей и (или) передача на воспитание в соответствующие органы на основе координации действий с существующими структурами.

- Оказание финансовой поддержки в зависимости от вида реинтеграционной помощи, выбранного несовершеннолетним (например, образовательной и (или) трудовой реинтеграции).
- Разработка индивидуального плана образовательной и (или) трудовой реинтеграции в сотрудничестве с несовершеннолетним, согласно его/ее ожиданиям и навыкам, исходя из информации, собранной представительскими МОМ, и совместно с семьей несовершеннолетнего.

D. Обзор

Проект по поиску семей способствует определению устойчивых решений для несопровождаемых детей и обеспечению их безопасности и защиты. Создание координационной сети в стране происхождения (или в соответствующей третьей стране) помогает в поддержке действий по поиску семей и оказанию помощи в вопросах передачи на воспитание с целью реинтеграции несовершеннолетних, возвратившихся из Италии. Сотрудничество между Комитетом по делам несовершеннолетних иностранцев и местными ведомствами, оказывающими помощь несопровождаемым несовершеннолетним иностранцам в Италии, помогло в предоставлении несопровождаемым несовершеннолетним помощи и защиты. Вместе с тем, необходимо задействовать весь потенциал гражданского общества для повышения эффективности помощи несопровождаемым несовершеннолетним в Италии.

E. Дополнительная информация

Annex 12 - Европейская миграционная сеть, «Несопровождаемые несовершеннолетние: количественные аспекты и политика приема, возвращения и интеграции – анализ ситуации в Италии на предмет сравнительного исследования политики стран Европейского Союза», 2009 г.

Межучрежденческая система управления информацией по защите детей: база данных



В 2005 г. организация «Спасите детей», Международный комитет спасения (МКС) и ЮНИСЕФ разработали Межучрежденческую систему-базу данных для управления информацией по защите детей («межучрежденческую базу данных»).

Межучрежденческая база данных способствует реализации согласованного подхода с целью сбора информации для поиска и воссоединения семей на основе мероприятий по ускоренной регистрации, поиску, проверке, воссоединению и последующих мероприятий. Она содействует использованию передовой практики путем применения стандартных форм и руководящих принципов, разработанных Межучрежденческой рабочей группой по вопросам разлученных с семьей детей. Помимо деятельности по поиску семей, база данных служит также инструментом ведения дел и управления информацией.

¹ Комитет по делам несовершеннолетних иностранцев – межведомственный орган (членом которого является УВКБ ООН), который удовлетворяет потребности детей, оказавшихся в Италии без опеки и представительства со стороны родителей или других официальных опекунов и не ищущих убежища.

Межучрежденческой базой данных пользуются международные и национальные НПО и правительственные организации 13 стран, таких как Бурунди, Центральноафриканская Республика, Чад, Кот-д'Ивуар, Гвинея, Индонезия, Кения, Либерия, Мьянма, Непал, Шри-Ланка, Судан, Уганда.

Дополнительная информация имеется по адресу

<http://www.crin.org/bcn/details.asp?id=19085&themeID=1005&topicID=1032>.

6.3. Процедуры выявления женщин и девочек в условиях риска

Женщины и девочки, движущиеся в составе смешанных перемещений, подвергаются целому ряду рисков, которые могут привести к нарушениям их прав. Эти риски могут быть результатом структурных причин, таких как ограниченный доступ к услугам, информации или помощи, а также зависимость и бедность. Их можно также отнести на счет особых обстоятельств данного лица (например, гражданского статуса или положения в группе, фактов сексуального и гендерного насилия либо иных форм насилия, имевших место в прошлом, и потребности в особой медицинской помощи либо в иной поддержке).

Алжир: приют для женщин, ставших жертвами насилия, «SOS Femmes en détresse»

Приют для женщин, ставших жертвами насилия, «SOS Femmes en détresse» был открыт одной из алжирских НПО в 1992 г. Во время гражданской войны в Алжире многие женщины искали убежища со своими детьми в этом центре приема. Сексуальное насилие было и остается запретной темой в Алжире, но вышеупомянутая НПО смогла создать атмосферу доверия, которая способствовала оказанию психосоциальной помощи жертвам сексуального и гендерного насилия (СГН).

Приют «SOS Femmes en détresse» работает с ЮНИФЕМ, организуя совместные информационно-просветительские занятия по вопросам СГН для сотрудников полиции, военных и врачей. На основе своего опыта работы с алжирскими женщинами организация расширила сферу своей деятельности, охватив женщин-мигрантов и беженок, многие из которых также пострадали от насилия.

Ассоциация подписала соглашение с УВКБ ООН о предоставлении временного укрытия и помощи женщинам, ищущим убежища, которые стали жертвами СГН или домашнего насилия.

Коста-Рика: бесплатная юридическая помощь и психосоциальные услуги в общественном центре «Casa de Derechos»

В 2007 г. УВКБ ООН и муниципалитет Десампарадос, в котором проживает большое количество мигрантов и беженцев (приблизительно 25 процентов общей численности населения этого города), заключили соглашение о сотрудничестве в удовлетворении потребностей в защите, существующих в городе. Одним из результатов этого соглашения было внедрение бесплатной юридической помощи и психосоциальных услуг, оказываемых УВКБ ООН жертвам домашнего насилия, в общественном центре «Casa de Derechos» в Коста-Рике.

Услуги успешно оказываются с целью оказания помощи и удовлетворения юридических и эмоциональных потребностей большого числа жертв домашнего насилия, в том числе многих мигрантов и беженцев, живущих в этом городе.

Ливия: выявление и переселение группы задержанных эритрейских беженцев

Выявление и переселение группы эритрейских беженцев, задержанных в Ливии, было осуществлено УВКБ ООН при поддержке Правительства Италии. Женщины с особыми потребностями, ставшие жертвами насилия или подвергавшиеся риску насилия (включая сексуальные преступления) во время своего путешествия в поисках международной защиты, были освобождены из центра содержания под стражей в Ливии и переселены в Италию.

Подробную информацию см. в Главе 7.

Малайзия: Организация помощи женщинам (ОПЖ)

Организация помощи женщинам (ОПЖ), работающая в Малайзии, предоставляет приют женщинам и детям с психическими и физическими травмами в результате систематических побоев или иных жестоких наказаний. Квалифицированные социальные работники проводят консультационные занятия и предоставляют женщинам юридическую информацию по телефону или посредством индивидуальных встреч. «Горячая линия» ОПЖ по сексуальным преступлениям – безопасный и конфиденциальный форум для жертв сексуального насилия, где они могут получить моральную поддержку и консультации. Однодневная бесплатная клиника оказывает медицинскую помощь и консультации беременным женщинам и молодым матерям. ОПЖ проводит консультационные занятия с женщинами, ищущими убежища, и беженками в Куала-Лумпуре.

МАЛЬТА: ПРОФИЛАКТИКА СЕКСУАЛЬНОГО И ГЕНДЕРНОГО НАСИЛИЯ И РЕАГИРОВАНИЕ НА НЕГО В КОНТЕКСТЕ ПРИБЫТИЯ В СРЕДИЗЕМНОМОРЬЕ 2007 – 2008 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Проект под названием «Профилактика сексуального и гендерного насилия и реагирование на него в контексте прибытия беженцев в Средиземноморье» (далее – «Проект по профилактике СГН») был пилотной инициативой, начатой в 2007 г. на Мальте. Целью этого девятимесячного проекта было реагирование на особые риски, которым подвергались женщины-беженки и несопровождаемые несовершеннолетние, направляющиеся в составе смешанных перемещений на Мальту. Проект основывался на совместной оценке, проведенной УВКБ ООН в 2005 г. в сотрудничестве с мальтийскими властями и НПО.

В. Участники

- Иезуитская служба беженцев на Мальте;
- УВКБ ООН;
- культурные посредники.

С. Действия

- Индивидуальная работа с жертвами сексуального и гендерного насилия (СГН), находящимися в местах содержания под стражей и в открытых центрах.
- Оказание юридической помощи и (или) психологической поддержки жертвам СГН, а также направление их в соответствующие службы.

- Мероприятия для мальтийских должностных лиц по повышению информированности о потребностях в защите беженцев и жертв СГН.
- Реализация на Мальте, в том числе в местах содержания под стражей, инициатив ориентированных на общины по вопросам здравоохранения, включая сексуальное и репродуктивное здоровье, гендерным вопросам, культурной практике, а также юридическим правам и обязанностям жертв СГН и жителей общин с целью предотвращения случаев СГН.

D. Обзор

Индивидуальная работа показала, что во многих случаях факт СГН имел место задолго до прибытия на Мальту. Хотя это было причиной психологической травмы, эта проблема не была самой болезненной для соответствующего лица. Прибывших волновали, главным образом, регуляризация их пребывания, поиск работы и жилья. Участие культурных посредников помогло открыть каналы связи и дало жертвам СГН уверенность в необходимости раскрытия деликатной информации. Из-за короткой продолжительности проекта и ограниченных ресурсов мониторинг и дальнейший контроль случаев СГН в ходе проекта не осуществлялся.

E. Дополнительная информация

Annex 13 - Иезуитская служба беженцев на Мальте, «Попытайтесь понять: результаты проекта по сексуальному и гендерному насилию среди иммигрантов», 2008 г.

Инструмент выявления повышенных рисков (ИВПР)



Инструмент выявления повышенных рисков (ИВПР) был разработан в 2008 г. для повышения эффективности работы УВКБ ООН и НПО-партнеров по выявлению лиц, подпадающих под компетенцию Управления, которые подвергаются повышенному риску. Он связывает участие общин с индивидуальной оценкой рисков, способствует реализации мер защиты и повышает информированность о видах риска, с которыми сталкиваются лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН. Инструмент включает конкретные вопросы о женщинах и девочках, детях и подростках, лицах преклонного возраста. Его можно применять в городской среде, в лагерях и в других оперативных контекстах.

В июне 2010 г. было опубликовано второе издание ИВПР. Оно размещено по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html>.

6.4. Процедуры защиты жертв торговли людьми, не являющихся беженцами

Некоторые государства создали специальные системы защиты жертв торговли людьми, не нуждающихся в международной защите. Во многих странах, однако, жертвы торговли людьми все равно считаются жертвами преступлений, и поддержка и помощь им (например, приют, консультирование и выдача временных видов на жительство) оказывается на кратковременной основе. В последнее время в некоторых государствах жертвам торговли людьми выдаются виды на жительство с более длительным сроком действия, а также предоставляется доступ к услугам на определенных условиях.

Некоторые из наиболее эффективных систем оказания помощи жертвам торговли людьми управляются межведомственным координационным подразделением, связывающим

соответствующие правительственные ведомства, международные организации и представителей гражданского общества. Данные системы имеют отлаженные механизмы направления лиц, являющихся жертвами торговли людьми для прохождения процессов и процедур, если это необходимо, в том числе процедур системы предоставления убежища.

КОСТА-РИКА: НАЦИОНАЛЬНАЯ КОАЛИЦИЯ ПРОТИВ НЕЗАКОННОГО ВВОЗА МИГРАНТОВ И ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ 2005 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В 2005 г. Коста-Рика создала Национальную коалицию против незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми (далее – «Национальная коалиция») с целью усиления всех действий, направленных на предотвращение этих транснациональных преступлений, борьбу с ними, наказание за них и их искоренение.

В. Участники

Полноправные члены в Коста-Рике:

- 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 и УВКБ ООН;
- организации гражданского общества.

С. Действия

- Принятие Протокола о репатриации детей-жертв торговли людьми (далее – «Протокол»), цель которого – определить компетентные органы и их роли в случаях, где репатриация считается надлежащей мерой реагирования, и в котором признано право просить убежища и предусмотрена защитная оговорка в соответствии с той, которая содержится в статье 14 Палермского протокола 2000 г.²
- Создание Группы быстрого реагирования для решения вопросов о защите жертв торговли людьми и координации этой защиты.
- Организация тренингов по международному беженскому праву и по защите жертв торговли людьми для пограничников в аэропортах, при участии общественных защитников и государственных прокуроров.
- Работа по содействию совершенствованию местного законодательства о торговле людьми с особым акцентом на включение гарантий защиты жертв торговли людьми, которые также могут иметь потребности в международной защите.

Д. Обзор

Национальная коалиция инициировала открытый диалог об инициативах по борьбе с торговлей людьми и создала основу для разработки конкретной политики и оперативного развития. Учебные мероприятия повысили уровень осведомленности ключевых субъектов о проблеме торговли людьми и улучшили координацию между ними.

Е. Дополнительная информация

Annex 14 - 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,

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6050.pdf>

Annex 15 - Представительства МОМ и ЮНИСЕФ в Коста-Рике. Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, 2007 г. на испанском языке),

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5570.pdf>

Кот-д'Ивуар: местные комиссии по защите детей

В населенных беженцами районах Кот-д'Ивуара, Табу и Гуигло, было создано двадцать местных комиссий по защите детей, задача которых заключалась в мониторинге детского труда, торговли людьми и других проблем защиты, особенно на плантациях какао и кофе, и подготовке соответствующих отчетов.

УВКБ ООН оказывает местным комиссиям по защите и членам общин учебную и материальную поддержку в решении проблем защиты детей, включая такие проблемы, как детский труд, торговлю людьми и сексуальные злоупотребления. УВКБ ООН разработало мелкомасштабные программы, ориентированные на беженцев, ЛПВС и принимающие сообщества. В общинах были организованы информационные кампании и дискуссии в фокус-группах с родителями, детьми и лидерами общин для обсуждения вопросов защиты.

В 2008 г. исполнительный партнер УВКБ ООН, организация Afrique Secours Assistance, заключила информационное соглашение с сельскохозяйственной компанией PALMCI из Табу о прекращении найма детей для работы на пальмовых фермах. Местные комиссии по защите успешно провели работу с родителями детей из Табу, убедив их отправить детей в школу, а не позволять им работать в рыбной промышленности.

НОРВЕГИЯ: ВЫЯВЛЕНИЕ И ЗАЩИТА ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

2008 г.

А. Краткая информация и обоснование

Норвегия ввела особые процедуры для защиты как лиц, ищущих убежища, так и жертв торговли людьми и создала Национальное координационное подразделение для их защиты и оказания им помощи.

В норвежской системе проводится различие между выявлением возможных жертв торговли (ЖТЛ) и подтверждением их статуса. Хотя выявлять возможных жертв могут все организации и отдельные лица, подтверждать их статус могут только конкретные правительственные органы.

Закон об иммиграции 2008 г., который вступил в силу 1 января 2010 г., содержит два важных изменения в норвежской системе. Одно из них предусматривает, что ЖТЛ может считаться принадлежащей к определенной социальной группе – одно из оснований для преследований, указанных в Конвенции 1951 г. Если же ЖТЛ не имеет права на статус беженца, то она может претендовать на какую-либо форму дополнительной защиты на гуманитарных основаниях.

² Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.).

В. Участники

- Норвежская Служба защиты детей;
- Национальное координационное подразделение по делам жертв торговли людьми (КОМ), которым руководит Национальное управление полиции и в состав которого входят представители полиции, органов здравоохранения, труда, иммиграции и юстиции, а также учреждений охраны детства, профсоюзов, организаций работодателей и НПО;
- НПО (а именно «Женский приют (Krisesentersekretariatet));
- Управление иммиграции Норвегии (УИН).

С. Действия

- Создание комплексного, междисциплинарного подразделения высокого уровня, связывающего различные ведомства, задействованные в работе с жертвами торговли людьми.
- Оказание спектра услуг (проживание, здравоохранение и психологическая поддержка, социальные услуги, бесплатная правовая помощь, консультирование, профессиональная подготовка, помощь в репатриации) лицам, признанным возможными ЖТЛ, в течение шестимесячного «периода обдумывания».
- Выдача разрешения на работу и проживание сроком на один год (с возможностью продления на год) тем ЖТЛ, которые согласились свидетельствовать в уголовном судопроизводстве.
- Проведение регулярных бесед со всеми ЖТЛ, вскоре после их выявления, на предмет получения информации о том, хотят ли они подать жалобу в полицию, а также обсуждения в рамках юридических консультаций возможности подачи ходатайства о предоставлении убежища.
- Обучение сотрудников полиции и персонала УИН, который проводит собеседования с ЖТЛ, по вопросам, касающимся торговли людьми.
- Оказание правовых услуг детям-ЖТЛ, которые по Закону Норвегии об охране детства до достижения 18 лет имеют такие же права, что и несовершеннолетние граждане, и которые, как правило, не депортируются, даже если им отказано в убежище, а очень часто получают возможность проживания на гуманитарных основаниях в соответствии с Законом Норвегии об иммиграции, если в стране происхождения не обнаружены родственники или опекуны.

Д. Обзор

В новом Законе об иммиграции прямо предусмотрено, что ЖТЛ могут иметь право на получение статуса беженца, что сводит к минимуму риск принудительной высылки ЖТЛ, имеющих потребности в международной защите. КОМ разработало национальные руководящие принципы выявления ЖТЛ, способствовало межведомственному сотрудничеству в предоставлении ЖТЛ помощи и защиты, а также разработало национальную систему безопасного добровольного возвращения. Подразделение также оказывает помощь и дает указания местным субъектам, если это необходимо, и организует учебные занятия для сотрудников полиции и других правительственных органов по вопросам торговли людьми.

Национальное и международное сотрудничество, однако, нуждается в дальнейшем укреплении, в том числе в системе раннего предупреждения и в реабилитации ЖТЛ. Норвежское правительство изучает пути гармонизации системы убежища и дополнительных гуманитарных процедур, чтобы обеспечить надлежащую защиту и помощь ЖТЛ и предотвратить дублирование усилий.

Е. Дополнительная информация

Закон Норвегии об иммиграции 2008 г.:

<http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19880624-064-eng.pdf>.

ЮЖНОАФРИКАНСКАЯ ПРОГРАММА ПОМОЩИ В БОРЬБЕ С ТОРГОВЛЕЙ ЛЮДЬМИ (САКТАП) 2004 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Южноафриканская программа помощи в борьбе с торговлей людьми (САКТАП) – это региональная программа, разработанная Региональным представительством МОМ для Южной Африки.

САКТАП направлена на удовлетворение конкретных потребностей в каждой стране региона Сообщества развития Юга Африки (САДК) в соответствии с ее значимостью как страны назначения, транзита и источника торговли людьми. В качестве базы была использована Южно-Африканская Республика, потому что она является основной страной назначения жертв торговли людьми на территории региона и в направлении этого региона.

В. Участники

- Министерства внутренних дел, безопасности, юстиции, социального развития и иностранных дел государств региона;
- страны-участницы (Ботсвана, Лесото, Мадагаскар, Малави, Мозамбик, ЮАР, Свазиленд, Танзания, Замбия, Зимбабве);
- Региональное представительство МОМ в Южной Африке;
- Интерпол;
- соответствующие посольства и НПО;
- Южноафриканская региональная организация сотрудничества глав полицейских служб (САРПККО);
- УНП ООН;

С. Acciones

- Оказание непосредственной помощи жертвам торговли людьми или поддержки через региональную сеть поставщиков услуг обеспечивает надежное жилье, медицинскую помощь, консультирование, правовую помощь и профессиональное обучение. Кроме того, жертвам торговли людьми, желающим возвратиться в страны происхождения, оказывается помощь в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР). Бесплатные «горячие линии» оказывают услуги по анонимному консультированию и информированию.
- Проводятся мероприятия по обучению и укреплению потенциала соответствующих государственных учреждений, с особым акцентом на сотрудников полиции и служащих иммиграционных служб «первого контакта», а также на центры поддержки жертв.
- Информационные кампании о рисках торговли людьми и соответствующей поддержке направлены на лиц, подвергающихся риску, жертв торговли людьми, правительственных служащих и население в целом. В ежеквартальном бюллетене по вопросам торговли людьми, «Взгляд на торговлю людьми», освещаются результаты исследований и текущие вопросы. Бюллетень издается на английском, французском и португальском языках.

• Исследовательская деятельность обеспечивает надлежащую направленность и эффективность информационно-просветительских кампаний. Данные используются для расследования случаев торговли людьми и уголовного преследования виновных. Результаты юридических исследований и сборник примеров передовой практики других регионов кладутся в основу законодательства и формирования политики.

D. Обзор

Четыре вышеперечисленных компонента САКТАП взаимно усиливают друг друга и вносят свой вклад в общий успех программы. Программа повысила уровень осведомленности о проблемах торговли людьми в регионе и предоставила помощь и защиту жертвам торговли людьми, причем число охваченных программой лиц постоянно растет. Она также привела к налаживанию партнерства с правоохранительными органами, комиссиями по праву и НПО.

САКТАП улучшила действия правительства и правоохранительных органов, обеспечила включение проблемы торговли людьми в повестку дня государственной политики. Ряд стран региона ратифицировал Палермский протокол 2000 г. и начал политические дискуссии в отношении законодательства о борьбе с торговлей людьми.

E. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице

<http://www.iom.org.za/CounterTrafficking.html>.

Сравнительное исследование МОМ по вопросу права жертв торговли людьми на проживание

В 2009 г. МОМ провела сравнительное исследование возможных вариантов проживания, на которые могут рассчитывать жертвы торговли людьми в четырех странах – Австрии, Бельгии, Италии и США.

Цель исследования заключалась в выявлении недостатков и примеров надлежащей практики, а также в оценке практического воплощения соответствующих правовых норм. В ходе исследования было установлено, что, в частности, все четыре страны рассматривают вопрос о легализации пребывания жертв торговли при условии удовлетворения определенных критериев. Срок действия разрешения на пребывание/проживание может варьироваться от трех месяцев до неограниченного времени. Исследование также показало, что жертв торговли людьми редко рассматривают как правообладателей. Их скорее считают «инструментами» в расследованиях или преследовании.

Результаты исследования будут опубликованы на веб-сайте

www.iom.int.

Справочник МОМ по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми



В 2007 г. МОМ разработала «Справочник по оказанию непосредственной помощи жертвам торговли людьми», основанный на ее опыте оказания непосредственной помощи лицам, ставшим жертвами торговли людьми. В справочнике даны руководящие принципы и рекомендации по обеспечению эффективного осуществления целого спектра мер помощи, адаптированных под конкретные потребности жертв торговли, начиная с первого контакта и отбора и заканчивая социальной реинтеграцией.

Справочник размещен по адрес

http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=19&products_id=116.

Проект МОМ/УВКБ ООН по разработке стандартных методик работы по защите жертв торговли людьми



В 2009 г. УВКБ ООН и МОМ подготовили совместный Рамочный документ по разработке стандартных методик работы по обеспечению защиты жертв торговли людьми.

Общая цель этого рамочного документа – улучшение сотрудничества между УВКБ ООН и МОМ в отношении определения и осуществления защиты жертв торговли людьми. Документ призван стимулировать разработку стандартных методик работы МОМ и УВКБ ООН на уровне стран с целью обеспечения максимально возможной защиты жертв торговли людьми. В документе предложен порядок сотрудничества с целью устранения недостатков в существующих механизмах защиты, установления системы передачи на рассмотрение и обеспечения наилучшего использования имеющегося опыта, возможностей и потенциала каждого агентства.

6.5. Процедуры убежища

В странах, затронутых значительными смешанными перемещениями, системы убежища могут 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.

Комплексный подход к смешанным перемещениям, предложенный в Десятикомпонентном плане, может уменьшить это давление на системы убежища. Наличие дифференцированных процессов и процедур и механизма «составления личных дел и передачи на рассмотрение», предложенного в Главе 5, – важные инструменты для повышения эффективности управления смешанными группами прибывших и ограничения количества явно необоснованных ходатайств о предоставлении убежища.

Кроме того, есть средства, которые можно внедрить в самой системе убежища с целью повышению действенности и эффективности процедур убежища. Эти средства можно подразделить на две категории: «средства управления нагрузкой» и «процедурные средства». Задача этих средств одинаковая – повысить эффективность процедуры убежища – но средства управления нагрузкой 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 процедурные гарантии.

В данном разделе представлен набор средств, с помощью которых государства могут повысить действенность и эффективность процедур убежища, а также приведены примеры процедур и практики УВКБ ООН.

6.5.1. 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.

6.5.1.1. Анализ нагрузки

Проведение общего анализа всех поступающих 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, этнических или социальных группах, возрасте и мотивах передвижения. Такая картина может быть полезной для планирования собеседований, управления ресурсами, обеспечения точности и актуальности информации о стране происхождения. Кроме того, это может помочь обеспечить наличие соответствующих переводчиков при проведении процедуры предоставления убежища. Анализ нагрузки можно провести на основе информации, собранной при составлении личных дел и передаче на рассмотрение (см. Главу 5). Он может также базироваться на данных, собранных при регистрации или аналогичных процедурах.

КАНАДА: УПРАВЛЕНИЕ НАГРУЗКОЙ 1989 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Управление по вопросам иммиграции и беженцев Канады (УИБ) – это независимый, квазисудебный специализированный орган правосудия, которые принимает решения по делам об иммиграции и беженцах. 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 рассматривает этот документ и определяет процесс, наиболее подходящий для данного заявителя.

В. Участники

- УИБ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

Каждое ходатайство рассматривается УИБ и направляется на одну из трех процедур, описанных ниже.

- Ускоренный сокращенный процесс для явно обоснованных ходатайств, в том числе для заявителей из определенных стран или с определенным видом ходатайства. 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 по ускоренной процедуре защита не предоставляется, то проводится полное слушание.
- Ускоренное слушание ходатайств, в которых поднято лишь ограниченное количество вопросов и которые представляются простыми. Сотрудник Управления проводит слушание, 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 помогать сотруднику Управления.

В статье 166 Закона Канады об иммиграции и защите беженцев конкретно признан мандат и право УВКБ ООН на контроль за данными процедурами.

Другие особенности системы:

- 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. Сейчас Канада принимает новое законодательство, которое предполагает пересмотр системы управления нагрузкой.

E. Дополнительная информация

Информация об Управлении по вопросам иммиграции и беженцев Канады приведена на веб-сайте

<http://www.irb-cisr.gc.ca/>

См. также пример ниже «Бельгия: составление личных дел Управлением Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (УГКББ).

6.5.1.2. Информация о странах происхождения

Информация о странах происхождения создает основу для эффективных процедур, касающихся убежища, способствуя анализу нагрузки и эффективному принятию решений. Информация о странах происхождения является качественной, если она релевантная, полная, достоверная, актуальная и получена из ряда авторитетных источников. Релевантная информация о странах происхождения включает сведения об общественно-политическом положении и ситуации с правами человека в странах и регионах происхождения, описание политических, религиозных, социальных и этнических групп, которые могут подвергаться риску преследований или серьезного вреда, а также иную информацию, которая может помочь в вынесении решений по ходатайствам о предоставлении убежища. Руководящие указания и обучение для лиц, принимающих решения, может обеспечить надлежащее и эффективное использование информации о странах происхождения.

Стандарты качества для исследования и использования информации о странах происхождения



Ниже перечислены стандарты качества для исследования и использования информации о странах происхождения:

- Служба иммиграции и убежища Великобритании (СИУ), «Использование информации о странах происхождения в определении статуса беженца: критические взгляды», 2009 г.;
- УВКБ ООН, «Информация о странах происхождения (ИСП): к расширенному международному сотрудничеству», 2004 г.;
- Австрийский центр исследований и документации о странах происхождения и убежище (АККОРД), «Исследование информации о странах происхождения», 2004 г.;
- Международная ассоциация судей беженского права (МАСБП), «Судебные критерии оценки информации о странах происхождения». 2006 г.;
- «Общие руководящие принципы Европейского Союза по обработке ИСП», 2008 г.;

Все документы размещены по адресу

<http://www.unhcr.org/refworld/training.html>.

Европейское бюро поддержки в сфере убежища (ЕБПУ)

Европейское бюро поддержки в сфере убежища (ЕБПУ) – это специализированное ведомство ЕС, уполномоченное оказывать государствам-членам ЕС поддержку в функционировании их систем убежища и помогать в создании Общей европейской системы убежища. Главная задача – обеспечение согласованного высококачественного принятия решений и гармонизация действующих правил и практики в сфере убежища на всей территории ЕС – будет выполняться на основе расширения практического сотрудничества между государствами-членами ЕС.

ЕБПУ также стремится способствовать обмену информацией о странах происхождения и о передовой практике, проводить обучение сотрудников органов, отвечающих за убежище, и помогать тем государствам-членам ЕС, которые получают большое число ходатайств о предоставлении убежища, управлять процедурой их рассмотрения.

Полезные веб-сайты



REFWORLD, база данных с информацией о странах происхождения, - современная, построенная на Интернет-средствах система информации о защите, которую ведет УВКБ ООН.

Адрес: www.refworld.org.

ECOI.NET собирает, упорядочивает и обрабатывает общедоступную информацию о странах происхождения с акцентом на потребности юристов-специалистов по вопросам убежища и лиц, принимающих решения в отношении убежища и других форм международной защиты. Этот веб-сайт ведет Австрийский центр исследований и документации о странах происхождения и убежище.

Адрес: www.ecoi.net.

6.5.1.3. Руководство для сотрудников, проводящих собеседования

Предоставление сотрудникам, проводящим собеседования на предмет убежища, инструмента, 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 в ходе собеседования. Содержание этого контрольного перечня будет варьироваться в зависимости от характера нагрузки. Вопросы можно построить исходя из информации, собранной на этапе составления личных дел и передачи на рассмотрение (см. Главу 5) или же при анализе нагрузки. Например, можно определить вопросы, которые помогут установить этническую, социальную или политическую подгруппу данного лица. В интересах сохранения гибкости и точности оценок и принимаемых решений важно, чтобы любые средства, призванные помочь сотруднику, проводящему собеседование, не мешали ему действовать по своему усмотрению в индивидуальном порядке.

ДЖИБУТИ: ПРОВЕРКА ЗАЯВИТЕЛЕЙ ИЗ СОМАЛИ 2008 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В 2008 г. была разработана форма для проверки, призванная помочь УВКБ ООН и правительственным служащим Джибути, определяющим соответствие требованиям, в идентификации лиц происхождения из Южного/Центрального Сомали, которые могут нуждаться в международной защите, а также в своевременном выявлении мошеннических ходатайств, поданных заявителями, которые могут выдавать себя за жителей Южного/Центрального Сомали.

В. Участники

- *Office National d'Aide aux Réfugiés et Sinistrés* (ONARS) Министерства внутренних дел, Джибути;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Специалисты ONARS и УВКБ ООН проводят собеседования с сомалийскими заявителями с помощью формы для проверки в центре приема (по 200-300 собеседований в месяц).
- Сотрудники, проводящие собеседования, обязаны основательно знать акценты, клановые структуры и географию Южного/Центрального Сомали.
- Процедуры обжалования или пересмотра не предусмотрены, однако согласие и совместный пересмотр сотрудниками УВКБ ООН и ONARS требуются как для решений о признании, так и решений об отказе. Заявители, которые убедительно доказывают, что местом их происхождения является Южное/Центральное Сомали, регистрируются как беженцы.
- В течение 48 часов они переводятся в лагерь Али-Аддех, где им оказывается помощь. Если они соответствуют установленным критериям, то их регистрируют как городских беженцев и выдают необходимые документы, удостоверяющие личность.

D. Обзор

Как продемонстрировано в этом случае, форма для проверки подходит для случаев, где применяется презумпция соответствия требованиям. Главное преимущество этой формы – ее простота, которая позволяет быстро определять, кто заслуживает внимания, а кто – нет, непосредственно в пункте въезда. Проверка, регистрация и выдача документов осуществляются в течение нескольких часов. Еще один положительный итог состоит в том, что такая работа требует регулярного сотрудничества между УВКБ ООН, ONARS, армией и иммиграционными служащими.

Способность Правительства Джибути проводить совместный отбор и регистрацию сомалийцев вблизи границы с Сомалилендом/Сомали в Лояде с 2008 г. значительно усилилась. Были также усовершенствованы механизмы приема в Лояде и введены упрощенные процедуры. УВКБ ООН и Правительство совместно проводят обучение сотрудников иммиграционных органов, полиции и службы безопасности.

E. Дополнительная информация

Annex 16 - Представительство УВКБ ООН в Джибути: форма для проверки заявителей из Южного/Центрального Сомали, 2008 г.

СОМАЛИ:

ФОРМА УВКБ ООН ДЛЯ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ОТБОРА ЭФИОПСКИХ ГРАЖДАН, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, В БОСАССО 2006 г.

A. Краткая информация и обоснование

Форма для предварительного отбора была разработана для содействия быстрому определению статуса беженца ищущих убежища эфиопских граждан, которым угрожала депортация, в Босассо.

B. Участники

- УВКБ ООН.

C. Действия

- Персонал УВКБ ООН 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 (например, лиц, связанных с Фронтом освобождения Оромо (ФОО) или режимом Дерга, либо арестованных), и сотруднику, проводящему собеседование, предлагалось определить категорию, к которой относится заявитель.
- Использование формы позволило УВКБ ООН за 2-3 месяца принять решения по ходатайствам о предоставлении статуса беженца, поданным приблизительно 200 лицами.

D. Обзор

Анкета направлена на выявление потребностей в защите и одновременно служит ориентиром для персонала, проводящего собеседования. Заполнять ее легко и быстро. Допустимая погрешность уменьшалась благодаря тому, что персонал, проводящий собеседования, до начала процедуры ОСБ обучался тому, что именно следует искать.

Форма позволяет сотруднику, проводящему собеседование, оценить достоверность и согласованность заявлений опрашиваемого лица с точки зрения информации о стране происхождения, наличие обоснованных опасений подвергнуться преследованиям, связь ходатайства с основаниями, предусмотренными в Конвенции 1951 года, и применимость исключаящих оговорок. На этой основе сотрудник составляет список характеристик и итогов, которые можно учесть.

Форма применялась в контексте смешанных перемещений, где речь шла в основном о случаях, не предусматривающих вынесение суждения по первым признакам. Среди положительных итогов следует отметить расширение сотрудничества с МОМ и местными властями и подписание МВ между УВКБ ООН и властями Пунтленда. Кроме того, был создан Пунтлендский комитет по делам беженцев и обеспечено признание и защита значительного количества эфиопских беженцев в этой части Сомали.

Е. Дополнительная информация

Annex 17 - Представительство УВКБ ООН в Босассо. Форма для предварительного отбора, 2006 г.

6.5.1.4. Стратегическое распределение кадров и ресурсов

Принятие стратегического подхода к распределению кадров и ресурсов на основе информации, собранной в процессе составления личных дел и передачи на рассмотрение, а также с учетом результатов анализа нагрузки, позволяет органам, отвечающим за вопросы убежища, выявлять определенные категории дел и планировать их приоритетное рассмотрение либо выделять для их рассмотрения больше сотрудников, вместо того, чтобы рассматривать каждое дело в порядке очередности поступления. По такой методике может быть целесообразно рассматривать следующие категории дел:

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

Этот подход выгоден для индивидуальных заявителей с особыми потребностями, ходатайства которых рассматриваются в первую очередь, но он также может оказать более широкое влияние на общее управление системой убежища. Например, своевременное назначение приоритета простым делам могло бы позволить вышеупомянутым органам уменьшить количество накопившихся 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 получают 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.

Бельгия: составление личных дел Управлением Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (УГКББ) 2007 г. – до настоящего времени

С июня 2007 г. независимый правительственный орган по вопросам убежища, Управление Генерального комиссара по делам беженцев и лиц без гражданства (УГКББ), является в Бельгии органом, отвечающим за рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища.

УГКББ недавно разработало систему составления личных дел на основе двух методик с целью повышения эффективности управления процедурой ОСБ:

- повседневного использования электронной базы данных;
- подготовки отчетов по «чувствительным» личным делам на основе получения от руководителей ОСБ, информации о конкретных делах.

Данная инициатива имеет следующие цели:

- провести обзор личных дел в рамках определенной нагрузки;
- подчеркнуть роль руководителя ОСБ в планировании процедуры, касающейся убежища, на основе исследования информации о стране происхождения перед проведением собеседования, а также разработать руководящие принципы ОСБ для важнейших категорий заявителей;
- уделять повышенное внимание лицам с особыми потребностями, поручая рассмотрение ходатайств, поданных уязвимыми лицами, ищущими убежища, специально подготовленному сотруднику, осуществляющему ОСБ;
- по результатам составления личных дел разработать программы адресной помощи (т.е. проживания, интеграции и добровольной репатриации).

Дополнительная информация имеется по адресу

<http://www.cgvs.be/en/index.jsp>.

См. также пример выше «Канада: управление нагрузкой».

Аппекс 18 - Исследование по составлению УГКББ личных дел лиц, ищущих убежища, 2010 г.

6.5.2. 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. 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.

6.5.2.1. Процедуры определения приемлемости

Процедуры определения приемлемости позволяют компетентным органам установить, проведена ли уже полная оценка по существу конкретного ходатайства о предоставлении

убежища в данном или в другом государстве или же полную оценку целесообразнее было бы провести в другой юрисдикции. 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 распределения бремени между странами и могут помочь в решении проблемы вторичных перемещений (см. ниже Главу 8).

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 по возвращении 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).

6.5.2.2. Ускоренные процедуры

Ускоренные процедуры могли бы использоваться в ситуациях, где процедуры, касающиеся убежища, испытывают большую нагрузку из-за значительного числа заявителей, которые явно 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 несут характер злоупотребления».

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

Содержание ускоренных процедур меняется в зависимости от обстоятельств. Вместе с тем, действуют международные стандарты процедур, касающихся убежища. В частности, каждый заявитель имеет право пройти личное собеседование с сотрудником компетентного органа, отвечающего за вопросы убежища, и получить 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. Процедуры обжалования в этом случае могут быть ускорены посредством:

- сокращения сроков подачи апелляции;
- использования права не проводить собеседование по апелляции, если не предъявлены никакие новые аргументы;

- сокращения сроков вынесения решений по апелляции или пересмотру либо, если вынести решение в установленный срок невозможно, передачи дела на рассмотрение в обычном порядке;
- использования типовых форм вынесения отрицательных решений по апелляциям;
- невозможности 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 6.5.1.4 о стратегическом распределении кадров и ресурсов.

АВСТРИЯ: «АЭРОПОРТОВАЯ ПРОЦЕДУРА»

2005 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Законом Австрии об убежище введена процедура рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, поданных в Австрии в аэропорту. По этой процедуре УВКБ ООН имеет право вето на определенные решения, принятые органом убежища первой инстанции в аэропорту.³

В. Участники

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

С. Действия

Лица, выразившие желание просить убежища в Венском международном аэропорту, направляются в орган убежища первой инстанции, а именно Австрийское федеральное агентство по вопросам убежища (далее – «орган убежища»). Орган убежища определяет дела, решения по которым могут быть приняты немедленно и которые, следовательно, могут быть рассмотрены посредством аэропортовой процедуры. Лица, ищущие убежища, дела которых более сложные, допускаются на территорию страны и передаются на рассмотрение в обычную процедуру убежища.

Орган убежища передает те рассмотренные по аэропортовой процедуре дела, которые он собирается отклонить как явно необоснованные или неприемлемые, в Представительство УВКБ ООН в Австрии. УВКБ ООН имеет право наложить вето на решение об отклонении. Это право должно быть осуществлено в течение 48 рабочих часов – и в любом случае не позднее, чем через 96 рабочих часов.⁴ Если УВКБ ООН осуществляет это право, то заявитель получает право на въезд и въезжает в страну в обычном порядке. 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.

³ Эти процедуры регулирует раздел 3 (статьи 31-33) Закона об убежище.

⁴ 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.

Лица, ходатайства которых признаны явно необоснованными или неприемлемыми в ходе аэропортовой процедуры и в отношении которых УВКБ ООН не осуществляет свое право вето, подлежат немедленной депортации из Австрии.

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

- ходатайство может быть отклонено по причинам неприемлемости в связи с применением принципа безопасной третьей страны или Регламента «Дублин II»;⁵
- ходатайство может быть отклонено по существу, если:
 - лицо, ищущее убежища, попыталось, несмотря на уведомление о последствиях таких действий, обмануть орган убежища в отношении своей личности, гражданства или подлинности документов (ходатайство явно носит характер злоупотребления);
 - утверждения лица, ищущего убежища, явно не соответствуют реальности (что делает ходатайство явно необоснованным);
 - лицо, ищущее убежища, не заявило об опасении в отношении возвращения в страну происхождения (что делает ходатайство явно необоснованным); или
 - лицо, ищущее убежища, прибыло из страны происхождения, считающейся безопасной (что делает ходатайство явно необоснованным).

D. Обзор

Участие УВКБ ООН в аэропортовой процедуре – важная гарантия защиты, которая 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 нерегулярных 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

Annex 19 - 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

Annex 20 - Федеральный закон Австрии о предоставлении убежища (Закон об убежище 2005 г. – Asylgesetz 2005), Federal Law Gazette (FLG) I № 100/2005

МАРОККО: УСКОРЕННАЯ ПРОЦЕДУРА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СТАТУСА БЕЖЕНЦА СОГЛАСНО МАНДАТУ УВКБ ООН 2005 г.

A. Краткая информация 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 выделить ресурсы лицам с законными потребностями в международной защите и, таким образом, «расчистить» накопившуюся массу нерассмотренных дел. Эта процедура применялась лишь в течение короткого периода времени.

⁵ 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.].

В. Участники

- УВКБ ООН

С. 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 два собеседования – во время первичной, краткой проверки и после направления – и имели право обжаловать отрицательное решение.
- Политика выдачи сертификатов лиц, ищущих убежища, всем заявителям была временно прекращена. Сертификат выдавался 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 (и считались явно обоснованными). 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 разлученные 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 сертификат лица, ищущего убежища, и приглашался на обычное собеседование для ОСБ.

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 сертификатов лиц, ищущих убежища, всем заявителям значительно уменьшило стимул к подаче ходатайств гражданами стран, в которых не имели места преследования или насилие.

Через несколько месяцев количество дел, отклоненных в первой инстанции как явно необоснованные, резко сократилось. Это было обусловлено двумя факторами: отсутствием стимула к подаче явно необоснованных ходатайств и повышением качества 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 нехватки персонала и ресурсов был установлен искусственный лимит на число лиц, которые могли регистрироваться. Как следствие, применение этой процедуры было прекращено. Хотя эта процедура оказалось полезной в контексте значительного распространения мошенничества и злоупотреблений и там, где имело место большое число нерассмотренных ходатайств, в случаях, где масштабы мошенничества и злоупотреблений меньше, такая модель может оказаться нецелесообразной.

ЮАР: УСКОРЕННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ УБЕЖИЩА

1998

А. Краткая информация и обоснование

Южно-Африканская Республика – центральный пункт смешанных перемещений в регионе и страна, которая принимает наибольшее в мире количество ходатайств о предоставлении убежища (около 50 тыс. в 2007 г, свыше 200 тыс. – в 2008-м, 223324 – в 2009-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 тех 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 семи 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 (ФОП).
- В ФОП необходимо указать биографические данные и информацию о личности заявителя, основания ходатайства о предоставлении 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.
- Сотрудник по приему беженцев предупреждает заявителей о том, что предоставление ложной информации может поставить под сомнение их ходатайства и привести к судебному преследованию.
- Статья 24(3) Закона о беженцах 1998 г. предоставляет сотрудникам, определяющим статус беженца, полномочия на принятие решения на основании информации, указанной в ФОП. 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, с тем условием, что в целях предотвращения принудительного возвращения, дела должны подвергнуться тщательной проверке. Правительство не внедрило систему, которая контролировала бы или обеспечивала бы выдворение с территории страны получивших отказ лиц, ищущих убежища. Вместе с тем, Закон 2008 г. о внесении изменений в Закон о беженцах, который еще не вступил в силу, может вызвать значительные изменения в этой процедуре.

Е. Дополнительная информация

Annex 21 - Закон ЮАР о беженцах 1998 г. (избранные статьи)

Annex 22 - Министерство внутренних дел ЮАР, форма определения приемлемости лиц, ищущих убежища

Другие примеры гарантий

В соответствии с Королевским указом №511/1985 от 20 февраля 1985 г., УВКБ ООН может давать рекомендации в ходе процедуры на испанской границе.

Аппех 23 - Королевский указ № 511/1985 от 20 февраля 1985 г.

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

Аппех 24 - Закон об объединении иностранцев, № 808 от 8 июля 2008 г.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

Дети

ICRC, International Rescue Committee, Save the Children-UK, UNICEF, UNHCR, World Vision International, *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, 2004, <http://www.unhcr.org/4098b3172.html>.

Комитет ООН по правам ребенка (КПР), *Замечание общего порядка № 6: Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения*, 2005, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>.

UNICEF, *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*, 2006, available at: http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf.

UNICEF, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, fully revised third edition, 2007.

UNHCR, *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum*, 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>.

UNHCR, *Guidelines on International Protection: Child Asylum Claims under Articles 1(A)2 and 1(F) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, 2009, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d2.html>.

UNHCR, *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child*, 2008, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4566b16b2.pdf>.

Женщины

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 1: Gender-Related Persecution Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d36f1c64.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о женщинах и девочках в условиях риска*, № 105 (LVII), <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45339d922.html>.

УВКБ ООН, *Руководство по защите женщин и девочек*, 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>.

UNHCR, *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*, 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3edcd0661.html>.

Торговля людьми

IOM, *The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking*, 2007,
http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf.

IOM, *Model Standard Operating Procedures (SOP) for Police for Investigation of Cases of Human Trafficking*,
<http://indiapolice.in/english/Model%20Standard%20Operating%20procedures%20SOP%20for%20Police%20investigation%20officer.pdf>.

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*, 2000 г.,

UNHCR, *Guidelines on International Protection: 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*, 2006, HCR/GIP/06/07,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/443679fa.html>.

UNHCR, *Refugee Protection and Human Trafficking: Selected Legal Reference Materials*, First Edition, December 2008,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/498705862.html>.

UNICEF, *Guidelines on the Protection of Child Victims of Trafficking*, 2006,
http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf.

WHO, *WHO Ethical and Safety Recommendations for Interviewing Trafficked Women*, 2003,
<http://www.who.int/gender/documents/en/final%20recommendations%2023%20oct.pdf>.

Процедуры, касающиеся убежища

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)* 2001, EC/GC/01/12,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b36f2fca.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу об определении статуса беженца*, №8 (XXVIII), 1977,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6e4.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по проблеме явно необоснованных или носящих характер злоупотребления ходатайств о предоставлении статуса беженца или убежища*, № 30 (XXXIV), 1983,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6118.html>.

УВКБ ООН, *Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев)*, 1992,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>.

Литература

Bhabha, J. and Alfirev, C., «The Identification and Referral of Trafficked Persons to Procedures for Determining International Protection Needs», *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, 2009, PPLAS/2009/3,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad317bc2.html>.

Carr, A. B., «Incorporating a 'Best Interests of the Child' Approach into Immigration Law and Procedure», *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 12, 2009, pp. 120-159.

Dowd, R., «Trapped in Transit : The Plight and Human Rights of Standed Migrants», *UNHCR NewIssues in Refugee Research*, Research Paper No. 156,

<http://www.unhcr.org/486c92d12.html>.

Dottridge, M., *In Pursuit of Good Practice in Responses to Child Trafficking: Experiences from Latin America, Southeast Europe and Southeast Asia*, Terre des Hommes International Federation, 2010,

<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/MINE-82XQ3F?OpenDocument>.

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

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dedc90d4.html>.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Separated, Asylum-Seeking Children in European Union Member States: Summary Report*, 2010,

http://www.iomlondon.org/doc/report/SEPAC-SUMMARY-REPORT_en.pdf.

European Union Agency for Fundamental Rights, *Child Trafficking in the European Union - Challenges, Perspectives and Good Practices*, 2009,

http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_child_trafficking09_en.htm.

Feijen, L., «The Challenges of Ensuring Protection to Unaccompanied and Separated Children in Composite Flows in Europe», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2008, pp. 63-73.

ILO, *Operational Indicators of Trafficking in Human Beings*, Revised Edition, 2009,

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf.

Kneebone, S., «The Refugee-Trafficking Nexus: Making Good (The) Connections», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2010, pp. 137-160.

Levy, C., «Refugees, Europe, Camps/State of Exception: «Into The Zone», the European Union and Extraterritorial Processing of Migrants, Refugees, and Asylum-seekers (Theories and Practice)», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2009, pp. 92-119.

Macdonald, A., «Protection Responses to Unaccompanied and Separated Refugee Children in Mixed Migration Situations», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2008, pp.48-62.

Obokata, T., «Global Governance and International Migration: A Case Study of Trafficking of Human Beings», *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp. 120-136.

Troller, S., *In the Migration Trap: Unaccompanied Migrant Children in Europe*, Human Rights Watch, 2010,

<http://www.hrw.org/en/node/87786>.

UNHCR, *Improving Asylum Procedures - Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice: Key Gender Related Findings and Recommendations*, 2010,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be01ed82.html>.

UNHCR, *UNHCR Gender Training Kit on Refugee Protection and Resource Handbook*, 2002,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f463b632.html>.

UNHCR, *Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation*, 2004,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b2522a.html>.

UNHCR, *Fair and Efficient Asylum Procedures: A Non-Exhaustive Overview of Applicable International Standards*, 2005,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html>.

UNHCR, *The Heightened Risk Identification Tool (and User Guide)*, Second Edition, 2010,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>.

UNHCR, IFRC, IOM, *10-Point Plan Expert Round Table No. 2, Tunis, 6-8 July 2009 - «Different People, Different Needs»: Summary Report*, 2009,
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/search?page=search&docid=4ae580229&query=expert%20roundtable%20different%20people%20different%20needs>

UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Key Findings and Recommendations*, 2010,
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html>.

Варианты решений для беженцев

ГЛАВА 7



Содержание

Введение	стр. 204
Реализация вариантов решений для беженцев: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 205
7.1. Содействие самообеспечению в ожидании долгосрочного решения	стр. 206
Коста-Рика: «Дом прав» в Десампарадос	стр. 207
Марокко: инициатива «Ведущая роль женщин в обеспечении источников существования» - Общинный центр для женщин-беженков и детей-беженцев	стр. 208
УВКБ ООН: примеры проектов по обеспечению источников существования	стр. 209
Проекты быстрой отдачи: «Временное руководство» (<i>оперативное средство</i>)	стр. 210
7.2. Долгосрочные решения	стр. 210
7.2.1. Добровольная репатриация	стр. 210
Бурунди: Национальный план действий по образованию репатриированных детей	стр. 210
УВКБ ООН: примеры репатриации беженцев	стр. 211
Примерное трехстороннее соглашение о добровольной репатриации (<i>оперативное средство</i>)	стр. 212
7.2.2. Местная интеграция	стр. 213
Беларусь, Молдова и Украина: региональный проект «Местная интеграция»	стр. 213
Иран: Комплексный план регуляризации иностранных граждан	стр. 214
Панама: Закон о регуляризации и Программа информирования общественности	стр. 215
Танзания: натурализация бурундийских беженцев – модель местной интеграции и долгосрочных решений для беженцев, длительное время проживающих в Танзании	стр. 215
Центральная Европа: «Руководство по интеграции» и «Инструмент оценки интеграции беженцев» (<i>оперативное средство</i>)	стр. 216
7.2.3. Переселение	стр. 217
Компонент «переселение» в Мексиканском плане действий	стр. 217
Италия: переселение группы эритрейских женщин, содержащихся под стражей в Ливии	стр. 218
Румыния: Чрезвычайный транзитный центр	стр. 219
7.3. Решения на основе миграционных систем	стр. 220
Малайзия: разрешения на краткосрочное проживание ачехских беженцев и мигрантов	стр. 221
Нигерия: регуляризация беженцев из Сьерра-Леоне и Ливерии	стр. 222
Избранная библиография	стр. 225

Введение

После того, как статус беженца определен и неотложные потребности в защите удовлетворены, беженцам может понадобиться поддержка в поиске долгосрочного, устойчивого решения.

УВКБ ООН выступает за три варианта долгосрочных решений для беженцев в рамках своего базового мандата:

- добровольную репатриацию;
- местную интеграцию;
- переселение.

Иерархии долгосрочных решений нет; часто комплексный подход, объединяющий все три решения и реализованный в тесном сотрудничестве между странами происхождения, принимающими государствами, гуманитарными организациями и организациями, работающими в сфере развития, а также самими беженцами, дает наилучшие шансы на успех.

Содействие самообеспечению беженцев в ожидании реализации соответствующего долгосрочного решения – важный первый шаг к любому из трех вышеназванных устойчивых решений. Работа в направлении решений также может уменьшить потребность беженцев в нерегулярных дальнейших перемещениях.

Концепция долгосрочных решений традиционно ассоциируется с постоянным поселением – будь то в принимающей стране, в третьей стране или в стране происхождения. Вместе с тем, в контексте усиления взаимосвязи между защитой беженцев и международной миграцией, некоторые беженцы или бывшие беженцы прибегают к временным или постоянным альтернативам, предлагаемым миграционными схемами, в принимающей стране или путем узаконенных дальнейших перемещений в третью страну. Такие возможности могут рассматриваться, в частности, в том случае, если беженец не может обеспечить себя в принимающей стране или если потребности в защите больше нет, но при этом возможности реинтеграции в стране происхождения остаются ограниченными (например, на этапе, следующем непосредственно после конфликта). Миграционные схемы также используются для расширения пространства защиты в государствах, не являющихся участниками Конвенции 1951 г.

Данная глава не имеет целью изложить что-то радикально новое или особое о смешанных перемещениях относительно трех классических долгосрочных решений для беженцев. Практические примеры, приведенные в этой главе, составляют лишь незначительную выборку из того множества инициатив по решениям для беженцев. Поскольку по данному вопросу уже выпущен целый ряд публикаций, авторы ограничились размером разделов этой главы и привели перекрестные ссылки на источники, из которых можно почерпнуть дополнительные указания. Некоторые из примеров, представленных в Главе 9 (касательно возвращения лиц, не являющихся беженцами), уместны также в данной главе и могут содержать дополнительные указания.

Реализация вариантов решений для беженцев: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Принять комплексный подход к определению соответствующих долгосрочных решений для лиц, признанных беженцами, и других лиц, нуждающихся в международной защите.
- Осуществить меры по содействию добровольной репатриации и устойчивой реинтеграции, в сотрудничестве с соответствующими партнерами, а также по мониторингу после возвращения.
- Изучить возможности местной интеграции, такие как выдача вида на жительство и натурализация определенных групп.
- Изучить возможности переселения и квоты для отдельных групп, использовать переселение стратегически, координировать потребности в переселении с целью принятия общерегионального подхода.
- Исследовать возможности миграционных систем как дополнительной возможности для беженцев.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Добровольное возвращение

- Предоставлять информацию и консультации по ситуации в стране происхождения;
- содействовать возвращению путем заключения трехсторонних соглашений между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН;
- содействовать ознакомительным поездкам для обеспечения процесса репатриации;
- осуществлять мониторинг процессов репатриации и реинтеграции в сотрудничестве с другими ключевыми субъектами;
- способствовать оказанию помощи в целях развития и устойчивой реинтеграции.

Местная интеграция

- Адвокатировать преимущества интеграции беженцев в принимающие сообщества;
- давать консультации по законам и политике касательно убежища и миграции с целью содействия интеграции;
- содействовать диалогу между странами убежища с целью обмена передовой практикой местной интеграции;
- выявлять партнеров по выполнению для участия в реинтеграционных проектах, например, НПО для реализации проектов, касающихся схем микрофинансирования, профессионального обучения и мобилизации общин.

Переселение

- Координировать потребности в переселении и содействовать сотрудничеству между заинтересованными субъектами;

- разрабатывать критерии переселения и выявлять кандидатов на переселение;
- содействовать переселению в сочетании с другими долгосрочными решениями;
- лоббировать возможности переселения, в том числе увеличения квот, диверсификации приема, введения более гибких критериев отбора, увеличения количества соглашений со странами переселения;
- обеспечивать экстренное переселение, в том числе через центры экстренного переселения.

Решения на основе миграционных систем

Чтобы расширить пространство защиты, имеющееся в стране, УВКБ ООН может:

- адвокатировать дополнительные возможности миграции беженцев в соответствии с конкретными потребностями страны убежища и характеристиками групп беженцев (например, адвокатировать необходимость выдачи разрешений на работу в случаях, где дефицит рабочей силы в стране убежища может быть восполнен беженцами);
- адвокатировать возможности миграции по культурным или семейным причинам и лоббировать групповые амнистии;
- укреплять сотрудничество с региональными и национальными агентствами, занимающимися вопросами труда, в том числе с организациями работодателей и профессиональными объединениями, с целью изучения возможностей трудовой миграции беженцев;
- продолжать повышение уровня осведомленности о конкретных потребностях в защите и правах беженцев, предоставляя доступ к миграционным системам.

7.1. Содействие самообеспечению в ожидании долгосрочного решения

Доступ беженцев к долгосрочным решениям будет облегчен, если они сумели достичь самообеспечения в ожидании определения и реализации такого решения. «Самообеспечение» означает экономическую и социальную способность отдельного беженца, домохозяйства или сообщества удовлетворять свои основные потребности на устойчивой основе и с достоинством. На практике самообеспечение обычно означает предоставление беженцам доступа к экономической жизни принимающей страны, в том числе посредством доступа к рынку труда. Образование, микрофинансирование, изучение языка, профессиональная подготовка, доступ к надлежащему жилью и социальным услугам могут помочь беженцам достичь самообеспечения.

Самообеспечение можно поощрять в ходе процедур убежища, перед признанием статуса беженца и в ожидании определения долгосрочного решения. Объем предоставленных льгот и доступ можно расширить, когда лицо будет признано беженцем. Содействие самообеспечению в течение длительного периода времени, таким образом, позволяет конструктивно использовать время между прибытием, признанием статуса беженца и определением долгосрочных решений, как для самих беженцев, так и для принимающего сообщества. Это, кроме того, улучшает устойчивость любых будущих решений.

КОСТА-РИКА: «ДОМ ПРАВ» В ДЕСАМПАРАДОС 2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

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

«Дом прав», созданный на основании соглашения между УВКБ ООН и муниципалитетом Десампарадос, - это проект, направленный на защиту прав лиц, ищущих убежища, и беженцев, а также мигрантов и местных жителей, подвергающихся риску. Кроме того, проект предполагает консультирование таких лиц.

В. Участники

- Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (АКАИ), главный партнер УВКБ ООН по выполнению в Коста-Рике;
- муниципалитет Десампарадос;
- УВКБ ООН;
- Университет Коста-Рики.

С. Действия

- «Дом прав» применяет стратегию самообеспечения 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 нуждающихся жителей округа посредством юридических консультаций, обучения по вопросам профилактики ВИЧ/СПИДа и инфекций, передаваемых половым путем (ИППП), возможностей занятости и надлежащего использования государственных услуг, таких как здравоохранение, образование и другие социальные услуги.
- Во избежание дублирования «Дом прав» объединяет свои услуги с услугами, предоставляемыми местными государственными учреждениями. Он направлен также на развитие потенциала этих учреждений по защите прав человека и на создание новых альянсов между национальными и местными учреждениями.

Д. Обзор

Проект «Дом прав» способствует местной интеграции беженцев в Коста-Рике и предоставляет своим бенефициарам доступ к правовой помощи. Проект помогает обучать беженцев по вопросам их прав, включая доступ к процедурам обжалования решений об убежище и к рынку труда, защиту детей, право на жилье и доступ женщин-жертв насилия к национальному законодательству и механизмам защиты.

МАРОККО: ИНИЦИАТИВА «ВЕДУЩАЯ РОЛЬ ЖЕНЩИН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ИСТОЧНИКОВ СУЩЕСТВОВАНИЯ» – ОБЩИНСКИЙ ЦЕНТР ДЛЯ ЖЕНЩИН-БЕЖЕНЕК И ДЕТЕЙ-БЕЖЕНЦЕВ 2006 – 2007 гг.

А. Краткая информация и обоснование

В Марокко УВКБ ООН проводит ОСБ на основании своего мандата, так как Правительство Марокко еще не ввело соответствующие процедуры. Поскольку, однако, решения УВКБ ООН формально не утверждаются марокканскими властями, Правительство не выдает беженцам, признанным УВКБ ООН, разрешения на проживание и работу. Из-за отсутствия правового статуса, языковых барьеров и отсутствия возможностей занятости беженцам трудно добиваться самообеспечения. Вести деятельность, приносящую доход, особенно тяжело одиноким женщинам, многие из которых являются жертвами сексуального насилия.

При поддержке УВКБ ООН и с помощью инициативы «Ведущая роль женщин в обеспечении источников существования» организация Fondation Orient-Occident (FOO) в 2007 г. основала Общинный центр для женщин-беженек и детей-беженцев (далее – «центр»). В центре работали библиотека, Интернет-кафе и дошкольное детское учреждение. Центр предлагал целый ряд дополнительных мероприятий по обучению и получению дохода, а также специализированные услуги для женщин-беженек и детей-беженцев.

В. Участники

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

С. Действия

- В центре проводятся курсы профессиональной подготовки в таких областях, как пекарное дело, парикмахерское дело и шитье (преподают на курсах сами беженки), а также курсы по информационным технологиям, курсы арабского и французского языков.
- Проводятся еженедельные консультативные занятия по решению психосоциальных проблем сообщества беженцев.
- Предусмотрены регулярные информационно-просветительские занятия по профилактике, тестированию и лечению инфекций, передаваемых половым путем, и ВИЧ/СПИД.
- Маленькие дети могут посещать детский сад, а дети возрастом до семи лет – программы дневного ухода, предлагаемые центром.
- Для женщин-беженек проводятся рекреационные мероприятия.

Д. Обзор

Проект направлен на расширение возможностей женщин-беженек и их семей в плане достижения самообеспечения посредством стимулирования деятельности, приносящей доход, и профессиональной подготовки. Предусмотрены, кроме того, психологические услуги и рекреационные мероприятия, а также работа с членами сообщества беженцев по повышению уровня их осведомленности о социальных и образовательных

возможностях, возможностях обеспечения источников существования, вопросах здравоохранения и гигиены.

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. Хотя центр работает успешно, из-за отсутствия вида на жительство беженцы находятся в непрочном правовом и социально-экономическом положении, что иногда препятствует их полноценному участию в деятельности центра.

Е. Дополнительная информация

Имеется на веб-сайте www.fondation.orient-occident.org

УВКБ ООН: примеры проектов по обеспечению источников существования

УВКБ ООН поддерживает и реализует ряд проектов по обеспечению источников существования (см. ниже) с целью оказания помощи в интеграции беженцев в принимающие сообщества.

Программа микрофинансирования с участием Banco del Pueblo Soberano (Венесуэла) – это двухлетняя инициатива, начатая в январе 2008 г. По этому проекту на вышеупомянутое государственное учреждение микрофинансирования возложена задача оказания помощи беженцам, проживающим в приграничном районе, которые хотят «начать жизнь заново», интегрироваться в принимающее общество и вносить свой вклад в местное развитие. Предусмотрена выдача ссуд под низкие проценты с целью помощи малым предприятиям в таких отраслях, как сельское хозяйство, рыболовство, фермерство и мелкосерийное производство. Финансовая помощь предоставляется и принимающему сообществу, чтобы способствовать солидарности, толерантности и ценности сосуществования.

Программа «Города солидарности» в Коста-Рике и Панаме помогает беженцам интегрироваться в местные общины городов и поселков посредством расширения самообеспечения. Поскольку местные общины часто бедны и без того испытывают проблемы, программа учитывает потребности всей общины. УВКБ ООН разработало широкий спектр инициатив по местной интеграции, в том числе проекты микрокредитования и гранты для пекарен, ресторанов, салонов красоты, ремесленных мастерских, кондитерских и музыкальных коллективов. Кроме того, УВКБ ООН проводит профессиональное и деловое обучение лиц, не обладающих профессиональными навыками, и организует программы трудовой интеграции.

«Замбийская инициатива» - это программа, ставившая беженцев во главу угла в комплексной методике обеспечения источников существования. Она предоставляла беженцам различные возможности и признавала позитивную роль, которую беженцы могут играть в сокращении бедности в принимающих общинах. Цель «Замбийской инициативы» состояла в содействии реализации ориентированной на развитие программы для местного сельского населения, а также в оказании помощи в интеграции беженцев в замбийское общество. Беженцам предоставлялись возможности приобретения навыков для реабилитации и восстановления принимающих общин, что позволяло беженцам становиться продуктивными членами общества, в котором они живут.

Проекты быстрой отдачи: «Временное руководство»



«Временное руководство» было разработано для предоставления практических предложений по разработке проектов быстрой отдачи (ПБО) с учетом необходимости обеспечения решений для беженцев. В нем предложен стандартизированный подход к ПБО, позволяющий обеспечить устойчивость результатов. ПБО – это мелкомасштабные недорогие проекты, содействующие реинтеграции возвращенцев и перемещенных лиц на основе механизмов получения доходов и микрокредитования.

Annex 1 - УВКБ ООН, «Проекты быстрой отдачи (ПБО): Временное руководство», 2004 г.

7.2. Долгосрочные решения

7.2.1. Добровольная репатриация

Добровольная репатриация, там, где и когда она осуществима, является одним из трех долгосрочных решений для беженцев.¹ 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 условия физической, юридической и материальной безопасности, с полным восстановлением национальной защиты как конечной цели, обеспечивает возвращение в безопасности и с достоинством и гарантирует устойчивость этого решения.

Участие всех заинтересованных сторон, в том числе возвращенцев, принимающих стран и стран происхождения, УВКБ ООН, других международных агентств и НПО-партнеров, - важный элемент успешных процессов репатриации. Соглашения о сотрудничестве обеспечивают создание надлежащей основы для устойчивого возвращения как в принимающей стране (путем предоставления информации, документов, финансовой поддержки), так и в стране происхождения (с помощью правовых гарантий амнистий, реституции собственности и проектов по реинтеграции).

БУРУНДИ: НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ОБРАЗОВАНИЮ РЕПАТРИРОВАННЫХ ДЕТЕЙ 2008 г.

А. Краткая информация и обоснование

В 2008 г. Министерство образования Бурунди совместно с местными партнерами разработало План действий (далее – «план»), направленный на решение проблемы отсутствия образования у многих детей-беженцев, репатрированных в Бурунди из Танзании. План имел целью удовлетворение образовательных потребностей 13200 репатрированных детей.

¹ Подробнее о добровольной репатриации см. <http://www.unhcr.org/pages/49c3646cfe.html>.

В. Участники

- Министерство образования Бурунди;
- ВПП;
- ЮНИСЕФ.

С. Действия

- Планом предусматривался бюджет на строительство классов в районах проживания возвратившихся детей.
- Были разработаны «Программа развития детей раннего возраста» и «Чрезвычайный пакет преподавателя» (ЧПП) для детей, не посещающих школу, возрастом от 9 до 14 лет, которые хотели вернуться в школу, а также для профессионального образования молодежи. Целью этих материалов было удовлетворение образовательных потребностей детей различных категорий.
- При поддержке ЮНИСЕФ и ВПП Министерство образования инициировала пилотную интенсивную программу по ускоренному изучению французского языка и языка кирунди на уровне начальной и средней школы.
- Провинциальным управлением Министерства образования сорок квалифицированных преподавателей были отобраны для прохождения четырехдневного учебного курса по удовлетворению потребностей недавно репатриированных детей.
- Преподавателям были предоставлены справочные и учебные материалы для интеграции жизненных навыков в методики преподавания, в том числе по таким темам, как права человека, человеческие ценности, воспитание в духе мира, охрана окружающей среды.

Д. Обзор

Из 1007 детей, начавших учебный год в сентябре 2009 г., 875 учащихся в двух провинциях прошли семинедельную программу ускоренного изучения языка. Таким образом, программу прошли почти 87 процентов учащихся, причем 52,7 процента учащихся составили девочки.

Инициативы по реинтеграции репатриированных детей в бурундийскую систему образования оказали положительное влияние на детей, родителей, общину и всю страну. В частности, вышеупомянутая программа способствовала реинтеграции детей и молодежи в бурундийское общество. Это, в свою очередь, содействовало общинной и общественной реинтеграции семей, поскольку родители учащихся принимали участие в деятельности школы и работе родительских комитетов. Программа была в значительной степени успешной. Вместе с тем, полезной для нее была бы поддержка со стороны других секторов, таких как здравоохранение и профессионально-техническое образование.

УВКБ ООН: примеры репатриации беженцев

- **Мавритания.** УВКБ ООН возобновила свою операцию по репатриации мавританских беженцев из Сенегала. Добровольная репатриация из Сенегала в Мавританию была приостановлена в декабре 2009 г. до проведения трехсторонней встречи представителей этих стран и УВКБ ООН, которая состоялась в июле 2010 г. УВКБ ООН планирует еженедельно обеспечивать сопровождение перевозки домой беженцев, число которых в рамках этой программы к концу 2010 г. составит около 2500 чел.

- **Регион Великих озер.** УВКБ ООН содействовало добровольной репатриации в рамках долгосрочных решений для конголезских, руандийских и бурундийских беженцев. Учитывая развивающиеся дипломатические отношения между Руандой и ДРК и условия безопасности в каждой из этих стран, стало возможным возвращение 52 тыс. конголезских беженцев, а также около 10 тыс. руандийских беженцев посредством предоставления возвращающимся специальных пакетов и реализации четко разработанного плана реинтеграционных мероприятий.
- **Афганистан.** В 2008 г. афганское правительство и УВКБ ООН организовали Международную конференцию по вопросам возвращения и реинтеграции афганских беженцев, чтобы заручиться поддержкой для обеспечения устойчивого возвращения афганских беженцев из соседних Ирана и Пакистана. В ходе конференции Министерство по делам беженцев и репатриации Афганистана подчеркнуло необходимость усиления программ реинтеграции возвращенцев в таких сферах, как землепользование, жилье, водоснабжение, санитария, образование, здравоохранение и обеспечение источников существования.
- **Таджикистан.** УВКБ ООН оказывает поддержку недавно созданному Департаменту по делам беженцев Министерства внутренних дел Таджикистана. Управление будет содействовать добровольному возвращению афганских беженцев и их транзиту через таджикскую территорию в рамках более широкого комплексного пакета решений и совместных мер по обеспечению защиты в контексте смешанных потоков.
- **Шри-Ланка.** УВКБ ООН предприняло меры по содействию добровольной репатриации шри-ланкийских беженцев из Индии. В 2010 г. стратегия УВКБ ООН была сосредоточена на добровольном возвращении ЛПВС, включая помощь в возвращении в форме непродовольственных товаров, обеспечение проживания и координацию действий с правительственными и другими органами. Устойчивость возвращения обеспечивается реализацией проектов быстрой отдачи (ПБО) в таких направлениях, как восстановление общественной инфраструктуры, воссоздание организаций ориентированных на сообщества и предоставление возможностей для обеспечения источников существования.

Дополнительная информация имеется на веб-странице

<http://www.unhcr.org/4c657ec69.html>.

Примерное трехстороннее соглашение о добровольной репатриации



В Примерном трехстороннем соглашении о добровольной репатриации между страной убежища, страной происхождения и УВКБ ООН отражен добровольный характер репатриации как решения и подчеркнуты, среди прочего, такие принципы, как безопасное и достойное возвращение, свобода выбора пункта назначения, единство семьи, правовой статус и обеспечение документами, а также доступ к услугам по возвращении.

Annex 2 - УВКБ ООН, Примерное трехстороннее соглашение о добровольной репатриации

7.2.2. Местная интеграция

Местная интеграция в стране первого убежища может быть подходящим решением в некоторых странах убежища или для некоторых групп беженцев.² В государствах-участниках Конвенции 1951 года этот инструмент является правовой базой для интеграции беженцев.

Масштаб и темп процесса интеграции зависят от количества дел беженцев и от социально-экономических условий в принимающем обществе. Группы, часто рассматриваемые на предмет местной интеграции в первоочередном порядке, включают беженцев, родившихся на территории принимающего государства, но не имеющих гражданства, беженцев, не имеющих возможности репатриироваться в обозримом будущем, и беженцев, наладивших тесные связи с принимающим государством. Принимающие страны иногда также принимают поэтапный подход к местной интеграции, путем предоставления разрешений на пребывание, что постепенно приведет к обладанию более широкого круга 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 принимающие страны желают интегрировать беженцев, но не имеют достаточных ресурсов и могут нуждаться в помощи и поддержке со стороны международного сообщества. В таких ситуациях принимающим странам может помочь методика «Развитие посредством местной интеграции».³

БЕЛАРУСЬ, МОЛДОВА И УКРАИНА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МЕСТНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ» 2009 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Региональный проект «Местная интеграция» (далее – «проект») охватывает три страны, расположенные вдоль восточной границы ЕС, а именно Беларусь, Молдову и Украину. Проект предусматривает развитие возможностей этих стран по международной защите и улучшение интеграционных перспектив беженцев в каждой из них.

В. Участники

- Страны-участницы, а именно Беларусь, Молдова и Украина;
- НПО, гражданское общество, общины беженцев;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Был создан Региональный руководящий комитет для координации и мониторинга реализации проекта.
- УВКБ ООН оказывает постоянную поддержку в наращивании потенциала с целью обеспечить помощь беженцам в интеграции в принимающей стране и в достижении самообеспечения.

2 Подробную информацию о местной интеграции см. по адресу <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c101.html>.

3 Подробную информацию см. в публикации Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, May 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html>.

- УВКБ ООН и его партнеры публикуют ежемесячный бюллетень о деятельности проекта и издают информационные листки, освещающие конкретные вопросы, касающиеся интеграции беженцев.
- В Беларуси проект направлен, в частности, на расширение возможностей государственных социальных центров по оказанию помощи беженцам в социальных вопросах, а также на разработку и реализацию тренингов по профессиональной квалификации и программ в сфере занятости, жилья и языковой подготовки для беженцев.
- В Молдове оказывается поддержка в завершении восстановления центра приема и в совершенствовании существующей инфраструктуры с целью реализации комплексной программы занятости беженцев и нуждающегося местного населения, а также осуществления программы местного переселения беженцев с особыми потребностями.
- В Украине проект предусматривает пилотные проекты строительства в Киеве, Одессе и Харькове, направленные на обеспечение занятости и самозанятости беженцев, предоставление поддержки региональным центрам занятости и социальным службам в наращивании потенциала, развитие местных профессиональных курсов изучения языка.

D. Обзор

Начиная с ноября 2009 г., 137 беженцев посетили занятия, организованные в университетах на трех официальных языках стран убежища (т.е. на русском в Беларуси, румынском в Молдове и украинском в Украине). В каждой из трех стран начались профессиональные тренинги и тренинги по переподготовке, в которых принимали участие 22 беженца.

Хотя соответствующие правительственные органы стали больше участвовать в решении вопросов, касающихся интеграции беженцев, отсутствие национальных программ интеграции беженцев и институциональных механизмов обеспечения участия НПО в проектах по интеграции беженцев означает, что партнеры вряд ли смогут принять на себя полную ответственность за эти проекты без продолжения финансовой поддержки со стороны УВКБ ООН.

E. Дополнительная информация

Дополнительная информация о проекте приведена на веб-странице http://unhcr.org.ua/main.php?part_id=32.

ИРАН: КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН РЕГУЛЯРИЗАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ИЮЛЬ – АВГУСТ 2010 г.

A. Краткая информация и обоснование

В связи со значительным увеличением количества не имеющих документов афганских граждан, проживающих в Иране, был создан проект по регуляризации, названный «Комплексным планом регуляризации иностранных граждан» (далее – «Комплексный план регуляризации»). Указ Совета национальной безопасности требует, чтобы все не имеющие документов афганские граждане зарегистрировались в одном из центров регистрации Бюро по делам иностранцев и иностранных иммигрантов (БАФИА). Цель Комплексного плана регуляризации – стимулировать разработку политики, способствующей перемещению населения в пределах региона. Помимо решения проблемы афганских граждан, не имеющих документов, план может содействовать предотвращению незаконного ввоза беженцев и мигрантов в Иран и торговли ими.

В. Участники

- Правительство Исламской Республики Иран.

С. Действия

- Не имеющие документов афганские мигранты и ранее зарегистрированные беженцы могут зарегистрировать свое пребывание в Исламской Республике Иран в одном из 146 центров, созданных в 17 провинциях по всей стране.
- После регуляризации пребывания в Иране вышеупомянутые лица могут явиться в «институт поручительства» (из таких институтов несколько еще находятся в процессе создания), чтобы получить помощь в подаче заявления о приеме на работу.

D. Обзор

Рассматривать вопрос об успешном осуществлении второго этапа Комплексного плана регуляризации пока что очень рано. Тем не менее, БАФИА сообщило УВКБ ООН о том, что для участия в Комплексном плане регуляризации зарегистрировалось около двух миллионов не имеющих документов афганцев.

Панама: Закон о регуляризации и Программа информирования общественности 2008 – 2010 гг.

Согласно Закону № 25/2008, беженцы и лица, получившие политическое убежище, которые имеют статус беженца на момент вступления данного закона в силу в течение 10 лет и более, могут ходатайствовать о предоставлении статуса постоянного проживания. Постоянные жители имеют право ходатайствовать о натурализации через пять лет (или через три года, если у них есть панамские дети).

Таким образом, этот закон открывает беженцам возможности полностью интегрироваться в общество. До принятия закона беженцы и их семьи имели только временный статус, что препятствовало интеграции. Закон будет действовать только в течение двух лет, до ноября 2010 г., если его действие не будет продлено либо если он не будет заменен аналогичным законодательным актом.

Информационный буклет, опубликованный совместно Бюром Омбудсмана и УВКБ ООН, помог повысить информированность сообщества беженцев об этой возможности.

Текст Закона № 25/2008 размещен по адресу <http://www.unhcr.org/47f250744.html>.

Танзания: натурализация бурундийских беженцев – модель местной интеграции и долгосрочных решений для беженцев, длительное время проживающих в Танзании 2008 г.

Натурализация бурундийских беженцев была введена Правительством Танзании в рамках комплексной стратегии решения их проблем. Бурундийские беженцы, ищущие убежища и проживающие в Танзании со времени кризиса в Бурунди 1972 г., получили возможность выбора – возвратиться домой или получить гражданство Танзании.

Эта инициатива, которая была выдвинута Правительством Танзании в 2008 г., предусматривала программу массовой натурализации 160 тыс. бурундийских беженцев.

Программа натурализации получила одобрение международного сообщества как знаменательный шаг в поиске решений для одной из наиболее длительно пребывающих за пределами страны происхождения популяции беженцев в Африке.

Процесс натурализации завершен, однако переселение и реинтеграция недавно, натурализованных танзанийцев в других районах страны еще не начались. Это потребует значительных усилий со стороны Правительства, УВКБ ООН и других партнеров, а также поддержки со стороны доноров.

Annex 3 - Novil, L. and Kweka, O., *Going Home or Staying Home? Ending Displacement for Burundian Refugees in Tanzania, Citizenship and Forced Migration in the Great Lakes Region*: Working Paper No. 1, 2008

Текст публикации размещен по адресу

<http://www.ssrc.org/publications/view/F24DFE71-2755-DE11-AFAC-001CC477EC70/>

Центральная Европа: «Руководство по интеграции» и «Инструмент оценки интеграции беженцев»⁴



«Руководство по интеграции» было разработано Группой по миграционной политике по заказу УВКБ ООН. «Руководство по интеграции» - это руководство пользователя, в котором приведен критический обзор интеграции получателей международной защиты с помощью Общей европейской системы убежища. В нем также рассмотрено более широкое сотрудничество в ЕС по вопросам интеграции граждан третьих стран и освещено включение открытых методов координации в другие области политики ЕС, такие как равное отношение и запрещение дискриминации, социально-экономическая интеграция, образование и межкультурный диалог, здравоохранение, предпринимательство, мультилингвизм, исследование и общественное мнение. В «Руководстве по интеграции» приведен ряд рекомендаций для лиц, ответственных за разработку политики и других заинтересованных сторон.

Annex 4 - «Поддержка интеграции Европейским Союзом: о получателях международной помощи. Руководство пользователя по стандартам, фондам и сотрудничеству ЕС»

«Инструмент оценки интеграции беженцев» является составляющей необходимого сдвига в стратегии, действующей в Европе, где интеграция – наиболее распространенное долгосрочное решение для беженцев. В документе приведено 200 показателей, сгруппированных по четырем темам: общие условия; правовая интеграция; социально-экономическая интеграция; социально-культурная интеграция. В нем освещены все аспекты жизни беженца – от профессиональных навыков и поступления в школу до правительственного финансирования программ культурной ориентации и социальной интеграции.

Annex 5 - УВКБ ООН, «Инструмент оценки интеграции беженцев: оказание правительствам помощи в измерении влияния интеграционной политики»

7.2.3. 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 особых потребностей не может найти достаточную защиту в стране происхождения или в стране убежища.⁵

В контексте смешанных перемещений переселение может быть действенным механизмом распределения бремени и международного сотрудничества, который дает возможность помогать странам первого убежища в соответствии с принципом международной солидарности. Переселение также может позволить странам первого убежища повысить эффективность защиты, сокращая таким образом вторичные перемещения (как указано далее в Главе 8). Соглашения о переселении могут стимулировать прибрежные государства разрешать высадку беженцев, спасенных в море, дифференцируя ответственность за первичный прием и организацию рассмотрения дел от предоставления долгосрочных решений. Стратегическое использование переселения в контексте комплексного подхода, который охватывает доступ ко всем трем вариантам долгосрочных решений, в зависимости от потребностей в защите, также снижает риск превращения переселения в притягивающий фактор.

Стратегическое использование переселения как инструмента распределения бремени может обеспечиваться одним отдельно взятым государством, однако сотрудничество и координация между многочисленными странами переселения, странами первого убежища и УВКБ ООН, а также другими заинтересованными сторонами может максимально усилить преимущества. Переговоры между странами переселения и странами первого убежища 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 2004 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация 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 лицам, перемещенным внутри страны и мигрантам в Латинской Америке. Среди его компонентов – региональная программа переселения, названная «Программой переселения на основе солидарности» (“Reasentamiento Solidario”), которая направлена на содействие справедливому и стратегическому распределению обязанностей между странами Латинской Америки на основе региональной солидарности и с акцентом на важность регионального подхода.

4 См. UNHCR, *Being a Refugee: How Refugees and Asylum Seekers Experience Life in Central Europe, 2009 Report*, 2010.

5 Дополнительная информация о переселении беженцев приведена по адресу <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html>.

В. Участники

- Все латиноамериканские государства;
- гражданское общество;
- более 100 НПО;
- УВКБ ООН.

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 выезда. Например, Коста-Рика и Эквадор оказывают физическую, правовую и социально-экономическую поддержку перед выездом в случаях срочного переселения, в том числе женщинам в условиях риска и жертвам пыток.
- Все беженцы, отобранные для переселения, имеют право отказаться от этого варианта.

Д. Обзор

Переселено относительно небольшое число беженцев. 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 как долгосрочного решения для беженцев.

Е. Дополнительная информация

Аппекс 6 - Мексиканская декларация и План действий по усилению международной защиты беженцев в Латинской Америке (16 ноября 2004 г.)

Италия: переселение группы эритрейских женщин, содержавшихся под стражей в Ливии 2007 г.

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 насилия, в том числе сексуальных преступлений, во время бегства из Эритреи через Судан в Ливию и не имели возможности получить международную защиту в Ливии, так как они находились под угрозой принудительной репатриации.

Большинство прибывших женщин остались в программе и успешно интегрировались в итальянское общество, сделав таким образом проект моделью для приема групп с особыми потребностями в защите. Несколько человек, которые прибыли с первой группой, покинули Италию и незаконно уехали в другие страны для воссоединения с членами семьи, что показывает важность управления ожиданиями беженцев и предоставления им информации о стране переселения до того, как они переселятся.

РУМЫНИЯ: ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЙ ТРАНЗИТНЫЙ ЦЕНТР 2008 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Чрезвычайный транзитный центр (ЧТЦ) был открыт в Тимишоаре в соответствии с Трехсторонним соглашением между Правительством Румынии, УВКБ ООН и МОМ в 2008 г. Он строит свою работу на признании того, что может понадобиться эвакуация из принимающих стран для обеспечения физической безопасности, предотвращения принудительного возвращения и удовлетворения потребностей беженцев, подвергающихся особым рискам, в период до завершения рассмотрения вопроса о переселении. ЧТЦ может принять максимум 200 беженцев на срок до шести месяцев.

В. Участники

- Правительство Румынии;
- МОМ;
- УВКБ ООН;
- Другие партнеры, в том числе румынская НПО Generați Tânără, местные партнеры по выполнению, а также страны переселения, международные доноры и румынские граждане, живущие поблизости от ЧТЦ.

С. Действия

- УВКБ ООН отвечает за выявление лиц, нуждающихся в эвакуации, и подтверждение их статуса беженца. Управление, кроме того, покрывает расходы на питание и бытовые товары, психосоциальную поддержку, образовательные и рекреационные мероприятия, а также на изучение языков и оказание необходимой медицинской помощи в ЧТЦ.
- МОМ осуществляет перевозку беженцев в Румынию и из Румынии в страны переселения, а также медицинское освидетельствование и оценку состояния здоровья перед эвакуацией, медицинский осмотр в целях переселения и оперативную медицинскую проверку при посадке перед окончательным выездом. В период пребывания в ЧТЦ МОМ проводит программы культурной ориентации, призванные помочь беженцам подготовиться к переселению.
- Правительство Румынии выдает документы, удостоверяющие личность, беженцам, переведенным в ЧТЦ, и отвечает за поддержание порядка в центре. Через семь дней после того, как УВКБ ООН выявило беженцев, нуждающихся в эвакуации, Румынское иммиграционное бюро принимает окончательное решение о том, позволить

ли выявленным УВКБ ООН лицам въехать в Румынию. Правительство не применяет к беженцам, которые будут размещены в ЧТЦ, требование о наличии визы.

- По прибытии в ЧТЦ беженцев консультируют об их правах и обязанностях в период пребывания, а также выдают им постельное белье, полотенца, средства личной гигиены и одежду исходя из потребностей. ЧТЦ оснащен молитвенными помещениями, в нем есть зона досуга для женщин и мужчин, спортивный зал, спортивные площадки и игровая зона для детей. НПО Generați Tânără оказывает беженцам помощь и организует поездки в город, чтобы они могли сделать покупки и посетить религиозные службы.

D. Обзор

ЧТЦ – уникальный объект, предоставляющий защиту и помощь беженцам, которые нуждаются в неотложном переселении, но не могут получить международную защиту в первой стране убежища, потому что уровень безопасности не благоприятствует рассмотрению ходатайств о переселении либо из-за риска принудительного возвращения.

ЧТЦ является новаторской моделью, которая положительно повлияла на жизнь многих беженцев с особыми потребностями. Он стал свидетельством приверженности Румынии делу защиты беженцев и поиска решений для стоящих перед ними проблем. Кроме того, Центр демонстрирует практическое воплощение принципов международной солидарности и распределения бремени, устраняет острый дефицит защиты беженцев, требующих экстренной защиты в ожидании переселения в третьи страны. Эта модель воспроизведена на Филиппинах.⁶

E. Дополнительная информация

Annex 7 - Трехстороннее соглашение между Правительством Румынии, УВКБ ООН и МОМ о временной эвакуации в Румынию лиц, нуждающихся в неотложной международной защите, и их дальнейшем переселении; подписано 8 мая 2008 г.

Annex 8 - Правительство Румынии, МОМ и УВКБ ООН, «*Чрезвычайный транзитный центр в Румынии: обеспечение безопасности беженцев*», 2009 г.

7.3. Решения на основе миграционных систем

Беженцы могут получать доступ к временным и долгосрочным решениям и в рамках существующих миграционных систем. Такие решения могут включать варианты 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. Возможности миграции могут предоставляться в дополнение к решениям, уже имеющимся в рамках защиты беженцев. Однако возможности особенно важны 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.

⁶ Подробная информация об этой инициативе приведена на веб-странице <http://www.unhcr.org/4a9be1526.html>.

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 принудительного возвращения, депортации и выдворения и обеспечивать осуществление постоянно расширяющегося круга прав. То, что беженец приобретает правовой статус по национальному иммиграционному законодательству, может – но не автоматически – привести к прекращению действия статуса беженца по международному праву. Даже если беженцы находят решения в рамках существующих миграционных систем, важно оценить их потребности в защите и обеспечить, чтобы они не подвергались риску принудительного возвращения.

Беженский режим и схемы трудовой миграции построены на двух разных основах (первый вариант – на соображениях международной защиты, второй – на требованиях рынка труда), однако встречаются ситуации, где доступ к миграционным схемам может быть выгоден для беженцев.

МАЛАЙЗИЯ: РАЗРЕШЕНИЯ НА КРАТКОСРОЧНОЕ ПРОЖИВАНИЕ АЧЕХСКИХ БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ 2005 г.

А. Краткая информация и обоснование

Правительство Малайзии не подписало Конвенцию 1951 года и не внедрило 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.

В. Участники

- Правительство Индонезии;
- Правительство Малайзии.

С. Действия

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

- право на въезд и пребывание на территории в течении 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 по форме IMM-13 выдавались сначала на два года, а затем продлевались еще на год. Решение о выдаче удостоверения основывалось на гуманитарных соображениях.

D. Обзор

Разрешение на проживание и работу 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 считается в значительной степени успешным, однако остались проблемы в отношении доступа к полному объему прав человека, включая право на образование. Кроме того, из-за плохого качества удостоверений IMM-13 их иногда отклоняли как подделку, а владельцев их задерживали до выяснения статуса.

E. Дополнительная информация

Annex 9 - Меморандум о взаимопонимании между Правительством Республики Индонезия и Движением «Свободный Ачех», 15 августа 2005 г.

НИГЕРИЯ: РЕГУЛЯРИЗАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ ИЗ СЬЕРРА-ЛЕОНЕ И ЛИБЕРИИ 2007 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

Договор 1975 г. об Экономическом сообществе западноафриканских государств (ЭКОВАС) и Протокол 1979 г. в отношении свободного передвижения лиц, проживания и обустройства, а также четыре дополнительных протокола к нему призваны обеспечить интеграцию в регионе Западной Африки. Они предоставляют гражданам государств-членов ЭКОВАС право въезжать, проживать и обустриваться 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 с гражданами принимающей страны.

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.

B. 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 два 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 страны своего гражданства и больше не пользуются статусом беженца.
- УВКБ ООН покрывает расходы, понесенные в связи с выдачей паспортов и разрешений на проживание.
- Беженцы, решившие не участвовать в местной интеграции, продолжают пользоваться статусом беженца до истечения срока его действия и могут ходатайствовать о продлении пребывания в стране убежища на других основаниях для защиты.

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 возвращенцев. Многие из этих граждан, работая в других государствах-членах ЭКОВАС, переводят заработок на родину, внося таким образом свой вклад в работу по восстановлению и развитию.

Из 1634 сьерра-леонских беженцев, зарегистрированных в Нигерии до истечения срока действия статуса беженца, 339 избрали местную интеграцию. С тех пор Правительство Сьерра-Леоне выдало паспорта 242 своим гражданам, проживающим в Нигерии, а Правительство Нигерии выдало соответствующие двухлетние разрешения на проживание с возможностью продления, которые позволяют этим бывшим беженцам пребывать и работать в Нигерии.

Хотя в отношении либерийцев в этом процессе достигнут меньший прогресс, последние мероприятия по составлению личных дел показали, что приблизительно 61 процент зарегистрированных либерийских беженцев и лиц, ищущих убежища, избрали местную интеграцию в Нигерии. УВКБ ООН уже приняло и направило 185 либерийских паспортов в компетентные нигерийские органы для выдачи разрешений на проживание.

Хотя многостороннее соглашение может применяться только в Нигерии, ряд других стран региона (например, Кот-д'Ивуар, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Либерия, Мали и Сенегал) также применили вышеупомянутые протоколы для содействия интеграции бывших сьерра-леонских беженцев. На основании 6012 заявлений о местной интеграции по протоколам ЭКОВАС Сьерра-Леоне выдала 5150 паспортов своим гражданам, обустроившимся в соседних странах ЭКОВАС.

Е. Дополнительная информация

Annex 10 - Многостороннее соглашение о местной интеграции либерийских и сьерра-леонских беженцев в Нигерии, июнь 2007 г.

См. также Adepoju, A., Boulton, A., Levin, M., "Promoting integration through mobility: free movement and the ECOWAS Protocol", UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 150, 2007,

<http://www.unhcr.org/476650ae2.html>.

Другие документы по Договору ЭКОВАС и Протоколу к нему приведены в материалах Региональной конференции по защите беженцев и международной миграции в Западной Африке,

<http://www.unhcr.org/4a27be466.html>.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

Долгосрочные решения – общая информация

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о долговременных решениях и защите беженцев*, № 56 (XL–1089) 1989 г.,

<http://www.unhcr.org/41b041534.html>.

UNHCR, *Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*, 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/3f1408764.html>.

UNHCR, *Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration*, 2007, NHCRC/DPC/2007/Doc. 02, available at:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=4745a64f2>.

Самообеспечение

UNHCR, *Handbook for Self-Reliance*, 2005, available at:

<http://www.unhcr.org/44bf7b012.pdf>.

Добровольная репатриация

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросам правовой безопасности в контексте добровольной репатриации беженцев*, № 101 (LV), 2004 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/417527674.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о добровольной репатриации*, № 40 (XXXVI), 1985 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c9518.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о добровольной репатриации*, № 18 (XXXI), 1980 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6e8.html>.

UNHCR, *Policy Framework and Implementation Strategy: UNHCR's Role in Support of the Return and Reintegration of Displaced Populations*, 2008, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48c628d42.html>.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Voluntary Repatriation*, 2002, EC/GC/02/5, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62695d4.html>.

UNHCR, *Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection*, 1996, available at:

<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3bfe68d32.pdf>.

UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, 2004, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>.

Местная интеграция

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН по вопросу о местной интеграции*, № 104 (LVI), 2005 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4357a91b2.html>.

UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, 2007, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>.

Переселение

UNHCR, *Convention-Plus Core Group on the Strategic Use of Resettlement: Multilateral Framework of Understandings on Resettlement*, 2004, available at:

<http://www.unhcr.org/40e409a34.html>.

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного комитета УВКБ ООН о переселении как инструменте защиты*, № 67 (XLII), 1991 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c4368.html>.

UNHCR, *Resettlement Handbook (country chapters last updated September 2009)*, 2004, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html>.

UNHCR, *Refugee Resettlement: an International Handbook to Guide Reception and Integration*, 2002, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>.

UNHCR, *The Strategic Use of Resettlement (A Discussion Paper Prepared by the Working Group on Resettlement)*, 2003, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/41597a824.html>.

Миграционные системы

UNHCR, *Discussion Paper on Protection Sensitive Migration as a Complementary Solution: Annual Tripartite Consultations on Resettlement*, 2010.

Литература

Chimni, B.S., "From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No.3, 2004, pp. 55-73.

Crisp, J., "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 102*, 2004, available at:

<http://www.unhcr.org/407d3b762.html>.

Crisp, J., "Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 155*, 2008, available at:

<http://www.unhcr.org/4818749a2.html>.

Crisp, J., & Dessalegne, D., "Refugee Protection and Migration Management: the Challenge for UNHCR", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 64*, 2002, available at:

<http://www.unhcr.org/3d6c9e714.pdf>.

Crisp, J., & Long K., "Migration, Mobility and Solutions: an Evolving Perspective", *Forced Migration Review*, No. 35, 2010, pp.56-57, available at:

<http://www.fmreview.org/disability/FMR35/56-57.pdf>.

European Council on Refugees and Exiles, *Good Practice Guide to the Integration of Refugees in Central and Eastern Europe*, 2001, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4727315e2.html>.

Ferris, E.G., "Refugees: New Approaches to Traditional Solutions", Papers from Conference "People of Concern", 21-24 November 1996, Geneva, available at:

http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1523.

Fielden, A., "Local Integration: An Under-Reported Solution to Protracted Refugee Situations", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 158*, 2008, available at:

<http://www.unhcr.org/486cc99f2.html>.

Long, K., *Home Alone? A Review of the Relationship between Repatriation, Mobility and Durable Solutions for Refugees*, UNHCR PDES/2010/02, 2010, available at:

<http://www.unhcr.org/4b97afc49.html>.

Long, K., "Extending Protection? Labour Migration and Durable Solutions for Refugees", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 176*, 2009, available at:

<http://www.unhcr.org/4ad334a46.html>.

Scalettaris, G., "Refugees and mobility", *Forced Migration Review*, No. 33, 2009, pp. 58-59, available at:

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR33/58-59.pdf>.

Van Hear, N., "From Durable Solutions to Transnational Relations: Home and Exile among Refugee Diasporas", *UNHCR New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 83*, 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/3e71f8984.html>.

Van Hear, N., Brubaker, & R., Bessa, T., "Managing Mobility for Human Development: The Growing Salience of Mixed Migration", *Human Development Research Paper No. 20*, 2009, available at:

http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf.

Warner, D., "Voluntary Repatriation and the Meaning of Return to Home: A Critique of Liberal Mathematics", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 7, No. 2/3, 1994, pp.160-174.

Действия в отношении вторичных перемещений

ГЛАВА 8



Содержание

Введение	стр. 232
Реализация действий в отношении вторичных перемещений: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 234
8.1. Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений	стр. 235
Обследование вторичных перемещений, Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения	стр. 235
Другие примеры	стр. 236
Опросный лист для сбора данных о вторичных перемещениях (<i>оперативное средство</i>)	стр. 237
Форма оценки ситуации с защитой в Афганистане (<i>оперативное средство</i>)	стр. 237
8.2. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках незаконных дальнейших перемещений	стр. 238
Греция: поддержка совершенствования управления убежищем	стр. 238
Проект УВКБ ООН по укреплению возможностей защиты (ПУВЗ)	стр. 239
8.3. Выработка региональных и (или) двусторонних стратегий защиты	стр. 240
Общая европейская система убежища	стр. 240
Региональный проект поддержки защиты в Беларуси, Молдове и Украине	стр. 242
Рeadмиссия эритрейских беженцев, возвращенных из Египта, в Эфиопию	стр. 243
8.4. Поддержка и мониторинг readмиссии участников вторичных перемещений в страну их первого убежища	стр. 244
Центральная Европа: приграничное сотрудничество и мониторинг между гуманитарными организациями	стр. 245
Создание независимого наблюдательного механизма для мониторинга readмиссии в Украину и Молдову	стр. 246
Избранная библиография	стр. 247



Введение

Смешанные перемещения – будь то добровольные или вынужденные, регулярные или нерегулярные перемещения – могут охватывать несколько стран, через которые люди просто проезжают или в которых они остаются на короткие или длительные сроки. Маршрут человека определяется целым рядом факторов:

- временем и причинами выезда;
- требованиями в отношении въезда, транзита и выезда, действующими в соответствующих странах;
- личными обстоятельствами;
- материальными ресурсами;
- историческими или культурными связями с конкретными странами;
- семейными и другими транснациональными социальными сетями;
- слухами и случайностью.

В ходе поездки эти факторы могут изменяться. Конечный пункт назначения может также определяться контрабандистами, которые обеспечивают поездку. В возможной степени человек будет учитывать все факторы, известные ему, и выбирать наилучший вариант на основании оценки конкретных обстоятельств, предполагаемых рисков, затрат и выгод. Беженцы и лица, ищущие убежища, здесь не исключение. Многие селятся в первой же стране, в которую они прибыли. Другие вынуждены или решают ехать через несколько стран, прежде чем получают доступ к международной защите.

Беженцы и лица, ищущие убежища, которые получили защиту, могут также двигаться дальше, в другие страны. 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. Нерегулярные вторичные перемещения обычно отражают отсутствие защиты для лиц, ищущих убежища, и беженцев, в том числе отсутствие доступа к своевременным долгосрочным решениям.

Кроме того, вторичные перемещения сами по себе могут создавать дополнительные проблемы с защитой. Нерегулярное передвижение часто бывает опасным и может подвергнуть перемещающееся лицо значительным рискам. Если человек получает отказ и в дальнейшем пребывании в стране назначения, и в повторном въезде в первую страну убежища, то могут возникнуть «орбитальные» ситуации, где лица, ищущие убежища, перемещаются из одной страны в другую, а их ходатайства о предоставлении убежища не рассматриваются. Такие ситуации могут в конечном итоге привести к принудительному возвращению.

Как и другие нерегулярные перемещения, вторичные перемещения могут быть связаны с целым рядом транснациональных преступных и террористических сетей. Государства выражают обеспокоенность тем, что вторичные перемещения беженцев и лиц, ищущих убежища, питают индустрию незаконного ввоза людей и торговли людьми, а также сильно затрудняют управление системами убежища. Ограничительные механизмы, внедренные государствами, как то усиленный пограничный контроль, визовые требования, длительное содержание под стражей и депортация, частично являются реакцией на такие проблемы. В некоторых странах ходатайства о предоставлении убежища лиц, прибывших в составе 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 была предоставлена в другом месте.

Вторичные перемещения также вызывают трения между странами. Различающиеся интересы стран транзита и стран назначения затрудняют выработку справедливых соглашений о международном сотрудничестве и распределении бремени в этой сфере.

Решение проблем, связанных с вторичными перемещениями, требует наличия стратегии, основанной на тщательном и обоснованном анализе коренных причин, учитывающих законные интересы всех задействованных государств и права и благополучие заинтересованных лиц. Укрепление возможностей защиты в первых странах убежища часто является наилучшим способом устранения причин вторичных перемещений. Некоторые регионы также начали гармонизировать стандарты в отношении процедур предоставления убежища и защиты и согласовывать механизмы разделения бремени с целью сокращения вторичных перемещений. Возможно, эти системы имеют недостатки, но они являются положительным шагом к принятию эффективных мер реагирования на вторичные перемещения.



Реализация действий в отношении вторичных перемещений: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Проанализировать масштаб и коренные причины вторичных перемещений и динамику таких перемещений (выталкивающие и притягивающие факторы).
- Расширить потенциал защиты в принимающих странах, если он недостаточный, и сократить диспропорции в степени защиты, предоставляемой в разных странах.
- Информировать лиц, ищущих убежища, и беженцев об опасностях нерегулярного дальнейшего передвижения путем принятия мер по адвокатированию и помощи, включая информационные кампании, проекты по высшему образованию и деятельность, приносящую доход.
- Заключить соглашения о разделении бремени между государствами в соответствии с международными стандартами.
- Способствовать возвращению лиц, прибывших в рамках вторичных перемещений, в первые страны убежища, где могут быть обеспечены гарантии защиты, в том числе наличие международной защиты и долгосрочных решений для беженцев.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

В собственных операциях УВКБ ООН выявляет и устраняет диспропорции в уровнях помощи и услуг по защите, которые Управление предоставляет в разных странах, особенно в отношении схожего количества дел. С этой целью 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 долгосрочным решениям для беженцев в одинаковых или сравнимых ситуациях в разных странах первого убежища.

Чтобы помочь партнерам, УВКБ ООН также может:

- собирать информацию о вторичных перемещениях и анализировать их коренные причины;
- привлекать внимание к несоответствиям в практике убежища и помогать в укреплении потенциала защиты;
- оценивать риски защиты в стране первого убежища и давать консультации по осуществимости возвращения в соответствии с международным беженским правом;
- информировать лиц, ищущих убежища, и беженцев о рисках нерегулярного вторичного передвижения;
- оказывать поддержку правительствам во внедрении региональных и двусторонних подходов к защите с целью решения проблем вторичных перемещений в соответствии с международными стандартами;
- содействовать реадмиссии и возвращению между странами первого убежища и принимающими странами;
- осуществлять мониторинг выполнения соглашений о реадмиссии.

8.1. Оценка масштабов и коренных причин вторичных перемещений

Важность сбора и анализа данных о смешанных перемещениях рассматривалась в Главе 2. Ряд проведенных недавно обследований продемонстрировал ценность сбора конкретной информации о вторичных перемещениях с целью выработки понимания масштабов и коренных причин таких перемещений. Точная информация помогает выявлять недостатки и создает прочную основу для формирования надлежащих политических мер реагирования.

ОБСЛЕДОВАНИЕ ВТОРИЧНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ, ШВЕЙЦАРСКИЙ ФОРУМ ПО ИССЛЕДОВАНИЯМ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ И НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ 2004 – 2005 гг.

А. Краткая информация и обоснование

В рамках инициативы УВКБ ООН «Конвенция Плюс»¹ Швейцарский форум по исследованиям в области миграции и народонаселения (ШФМ) провел обследование миграционных маршрутов сомалийцев, ищущих убежища, и беженцев и мотивов их вторичного перемещения.

Были проведены интервью с выборкой сомалийских беженцев и лиц, ищущих убежища, в восьми странах: Джибути, Египте, Эфиопии, Кении, Нидерландах, Южной Африке, Швейцарии и Йемене. В каждой стране была выполнена обширная работа на местах, в частности, всего было опрошено 814 беженцев и приблизительно 100 экспертов и лидеров сообществ.

В. Участники

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

С. Действия

- В период с сентября 2004 г. по июль 2005 г. было проведено восемь исследований по странам.
- Каждое исследование заняло в среднем четыре месяца и касалось трех основных вопросов: режимов защиты беженцев (например, законодательства, политики и практики); мотивов и стратегий перемещения сомалийских беженцев и лиц, ищущих убежища; имеющихся статистических данных для описания таких перемещений.
- В каждой стране проводились интервью с лидерами сообществ, «привилегированными наблюдателями» и другими экспертами, в том числе с представителями правительства, УВКБ ООН, НПО, юристами и исследователями.
- Опросные листы были адаптированы под каждый контекст и каждого респондента.

¹ «Конвенция Плюс» представляла собой международный проект, инициированный и координируемый УВКБ ООН, который был направлен на улучшение защиты беженцев (в том числе путем поиска долгосрочных решений для них) на основе многостороннего сотрудничества. Подробно об инициативе см. на веб-странице <http://www.unhcr.org/pages/4a2792106.html>.

Д. Обзор

Данное обследование является наиболее полным региональным исследованием вторичных перемещений сомалийских беженцев и лиц, ищущих убежища. Оно дает комплексную картину мотивов их дальнейших перемещений. Цель заключалась в уяснении условий приема беженцев и процедур убежища, а также в лучшем понимании общего отношения принимающих стран к сомалийским беженцам. В результате обследования было установлено, что у большинства беженцев и лиц, ищущих убежища, мотив выезда из принимающих стран состоял в поиске правовой и социально-экономической безопасности. Вторичное перемещение использовалось как «рациональный механизм приспособления» лиц, ищущих убежища, которые не могли получить действенную международную защиту в стране первого убежища.

Е. Дополнительная информация

Annex 1 – Moret, J., Baglioni, S. and Efonyai-Mäde, D. *The Path of Somali Refugees into Exile*, SFM Studies No. 46, 2006

Другие примеры

«Деревья движутся только на ветру» - исследование положения несопровождаемых афганских детей в Европе

Это исследование, выполняемое по поручению УВКБ ООН, было проведено в период с ноября 2009 г. по март 2010 г. Основное внимание уделялось первопричинам трансграничных перемещений несопровождаемых детей из Афганистана и их дальнейшего передвижения в Европу. Были проведены беседы приблизительно со 150 мальчиками-афганцами в шести европейских странах. Исследование показало, что доминирующими факторами, которые инициируют дальнейшие перемещения, являются отсутствие долгосрочных решений и сложность систем убежища в странах транзита. Перемещение каждого ребенка, однако, носило уникальный характер и включало комбинацию различных факторов. Исследование позволило получить базовые данные для будущего политического исследования положения несопровождаемых и разлученных с семьей детей. Его результаты, кроме того, лягут в основу стратегий УВКБ ООН по адвокатированию необходимости защиты детей, перемещающихся через границы.

Annex 2 – Mougne, C., *Trees only move in the wind: A study on Unaccompanied Afghan Children in Europe*, UNHCR, 2010

См. также Altai Consulting, *Study on Cross-Border Population Movements between Afghanistan and Pakistan*, UNHCR, 2009,

<http://www.unhcr.org/4ad448670.html>.

Обследование вторичных перемещений, Представительство УВКБ ООН в Мавритании, 2006-2007 гг.

В 2006-2007 гг. Представительство УВКБ ООН в Мавритании провело обследование с целью более глубокого понимания масштабов и причин вторичных перемещений в Западной Африке. С помощью опросного листа, специально разработанного с этой целью, были проведены беседы с выборкой граждан стран, из которых имеют место смешанные перемещения в Мавританию. Результаты обследования показывают, что выбор стран назначения осуществляется преимущественно спонтанно, под влиянием таких факторов, как трудности поездки и въезда, а также условия приема в конкретной стране.

Опросный лист помог собрать «чувствительную» информацию о мотивах вторичных перемещений. При этом, однако, вопрос о том, предприняли ли лица, ищущие убежища, и беженцы дальнейшее передвижение именно по причинам, связанным с защитой, не задавался.

Annex 3 – Bullejos, J. N., *Rapport final sur les mouvements secondaires des flux migratoires mixtes arrivant en Mauritanie*, UNHCR, 2007

Обследование вторичных перемещений в Румынии: связь между убежищем и миграцией

Данное обследование, проведенное независимым исследователем, строилось на беседах с целью определения мотивов лиц, ищущих убежища, и беженцев, участвующих во вторичных перемещениях. Основываясь на Десятикомпонентном плане, обследование позволило изучить степень возникновения возможных вторичных перемещений лиц, ищущих убежища, и беженцев в Румынию и из Румынии, а также изучить факторы, которые могут влиять на эти перемещения.

Annex 4 – Munteanu, A., «Secondary movement in Romania: The asylum-migration nexus», *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 148, 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c2472ed0.html>

Опросный лист для сбора данных о вторичных перемещениях



Данный опросный лист был разработан в рамках деятельности Рабочей группы по вторичным перемещениям сомалийцев и эритрейцев, созданной УВКБ ООН в 2009 г. Рабочая группа имела целью выявить коренные причины вторичных перемещений, составить карту мер реагирования УВКБ ООН в различных странах и разработать меры вмешательства для смягчения таких перемещений. Был разработан стандартизированный опросный лист, который использовался для сбора как количественных, так и качественных данных. Опросный лист охватывал основные страны убежища, транзита и назначения сомалийцев и эритрейцев.

Annex 5 – УВКБ ООН, опросный лист для сбора данных, 2009 г.

Форма оценки ситуации с защитой в Афганистане



Форма оценки ситуации с защитой в Афганистане была разработана Представительством УВКБ ООН в Малайзии в 2010 г. Она содержит вопросы о вторичных перемещениях лиц, ищущих убежища, из Афганистана, многие из которых длительное время живут за пределами Афганистана, в частности в Иране и Пакистане. Форма предназначена для сбора информации о причинах выезда из Афганистана, о доступе к убежищу в первой стране убежища и о причинах дальнейшего перемещения, а также для выявления факторов уязвимости (например, потребностей в юридической и физической защите, серьезных медицинских показаний, психических и физических недостатков, опыта насилия или пыток, несопровождаемых пожилых беженцев или несопровождаемых и разлученных с семьей детей). Информация, полученная в Малайзии и в других представительствах УВКБ ООН на местах в Азии, собиралась посредством специальных полей в регистрационных данных в разделе «Дальнейшее передвижение». Эти данные были подвергнуты мониторингу и анализу в Региональном центре по Азии и Тихоокеанскому региону и легли в основу стратегий защиты УВКБ ООН в Азиатско-тихоокеанском регионе.

Annex 6 – УВКБ ООН, Форма оценки ситуации с защитой в Афганистане, 2010 г.

8.2. Усиление возможностей защиты в странах первого убежища и информирование людей о рисках незаконных дальнейших перемещений

Некоторые государства, которые сталкиваются с проблемой прибытия большого числа людей в рамках вторичных перемещений, поддерживают принимающие страны, не имеющие достаточных возможностей защиты, как непосредственно, так и путем финансирования проектов, выполняемых УВКБ ООН и другими гуманитарными организациями. Проекты, дополняющие примеры, приведенные ниже, описаны также в главах 4, 6 и 7.

ГРЕЦИЯ: ПОДДЕРЖКА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩЕМ 2010 – 2012 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Проект «Поддержка совершенствования управления убежищем» (далее – «Проект») является одним из компонентов гранта, предоставленного УВКБ ООН Службой пограничного контроля Великобритании. Проект был начат в июне 2010 г. и должен был быть завершен 31 декабря 2010 г, однако, как ожидается, Проект будет продлен еще на два года, до 31 декабря 2012 г.

Проект включает два взаимодополняющих «столпа»: усовершенствование процессов приема-отбора и усовершенствование процедур, касающихся убежища.

Цели Проекта: более широкий и более справедливый доступ к процедурам, касающимся убежища; оперативное и эффективное принятие решений по ходатайствам о предоставлении убежища; укрепление уверенности лиц, ищущих убежища, в действенности системы убежища.

В. Участники

- Служба пограничного контроля Великобритании (СПКВ);
- Представительство УВКБ ООН в Греции;
- Исполнительные партнеры, а именно Греческий совет по делам беженцев (правовая помощь), организация «METAction» (перевод) и Представительство МОМ в Греции.

С. Действия

- Проведение мероприятий по наращиванию потенциала греческих властей с целью оказания им помощи во внедрении эффективных процедур отбора для выявления лиц, которые могут нуждаться в международной защите, а также лиц с особыми потребностями;
- оказание греческим властям поддержки в улучшении условий административного содержания под стражей лиц, ищущих убежища, и других лиц с особыми потребностями;
- оказание поддержки в разработке непредвзятых и эффективных процедур, касающихся убежища, которые давали бы заявителям достаточные возможности для полного представления своих ходатайств;
- обеспечение принятия обоснованных решений об убежище в первой инстанции;
- проведение мероприятий по наращиванию потенциала и информированию местного населения о вопросах, касающихся беженцев.

Д. Обзор

Проект начался только недавно, и ход его выполнения будет рассмотрен в конце 2010 года, когда будут представлены и оценены первые результаты с тем, чтобы поставить

вопрос о возможном продлении. Географическая сфера охвата Проекта может быть скорректирована с учетом наиболее неотложных потребностей, которые будут существовать на тот момент.

ПРОЕКТ УВКБ ООН ПО УКРЕПЛЕНИЮ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЗАЩИТЫ (ПУВЗ) 2005 – 2009 гг.



А. Краткая информация и обоснование

Проект по укреплению возможностей защиты (ПУВЗ) – это методология, которую УВКБ ООН разработало в 2005 году для оказания помощи правительствам в выявлении и решении проблем защиты посредством процесса оценки защиты, диалога и совместного планирования. Цель проекта – разработка оперативных средств и конкретных проектов для улучшения защиты путем укрепления возможностей как государств, так и местных сообществ в плане защиты беженцев и других групп населения, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН.

В. Участники

- Датский совет по делам беженцев (ДСБ);
- правительственные и неправительственные субъекты в каждой из 12 стран, где был инициирован ПУВЗ (Армении, Азербайджане, Бенине, Буркина-Фасо, Эквадоре, Египте, Грузии, Кении, Танзании, Таиланде, Йемене и Замбии);
- МОТ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Проведение комплексного анализа недостатков в защите и потребностей;
- национальные консультации с правительствами, международными и национальными партнерами и заинтересованными лицами для обсуждения выявленных недостатков и выработки мер по их устранению;
- разработка многолетнего плана действий с конкретными проектами по улучшению юридических и административных возможностей, повышению уровня безопасности, обеспечению удовлетворения основных потребностей, обеспечению доступа к необходимым услугам (например, к образованию), расширению возможностей в отношении источников существования, реализации решений на последующие годы;
- мобилизация ресурсов для выполнения ПУВЗ.

Д. Обзор

ПУВЗ получал поддержку от нескольких доноров, включая Европейскую Комиссию, и способствовал улучшению защиты лиц, ищущих убежища, и беженцев в 12 странах. Его основные особенности были интегрированы в Оценку глобальных потребностей – инициативу УВКБ ООН, которая направлена на выявление общих потребностей беженцев и лиц, относящихся к компетенции Управления, и на 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 дальнейшему развитию и выполнению этого проекта.

Е. Дополнительная информация

Подробная информация о ПУВЗ как методологии, а также о содержании и результатах страновых проектов приведена по адресу <http://www.unhcr.org/pages/4a27cdfe6.html>.

Annex 7 – УВКБ ООН, «Базовая рамочная структура для анализа просчетов и упущений: Проект по укреплению возможностей защиты (ПУВЗ)», 2-е издание, 2008 г

8.3. Выработка региональных и (или) двусторонних стратегий защиты

Необходимым инструментом для эффективного решения проблемы вторичных перемещений является межгосударственное сотрудничество и разделение бремени. Один из важных аспектов этого сотрудничества – оказание помощи странам первого убежища для обеспечения достаточных возможностей защиты. Комплексная двусторонняя и (или) региональная стратегия защиты также включает: разработку согласованных стандартов защиты в соответствии с международным правом; четкое и справедливое распределение обязанностей по рассмотрению ходатайств о предоставлении убежища и предоставлению убежища между государствами, затронутыми вторичными перемещениями; реадмиссию и возвращение участников вторичных перемещений в первые страны убежища, где они могут получить доступ к защите.

ОБЩАЯ ЕВРОПЕЙСКАЯ СИСТЕМА УБЕЖИЩА

А. Краткая информация и обоснование

Сейчас в Европейский Союз входят 27 государств. Учитывая количество людей, ищущих международной защиты, и упразднение большинства внутренних границ между государствами-членами, 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 между государствами. Один из механизмов, принятых для определения государства-члена ЕС, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, является Регламент «Дублин II»².

В. Участники

- Государства-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 международная защита.
- Все государства-члены ЕС должны 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.

² 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. Подробную информацию см. по адресу <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e5cf1c24.html>.

Согласно Регламенту «Дублин II», лицо, ищущее убежища, должно, как правило, подавать ходатайство о предоставлении убежища в первой стране-участнице системы «Дублин II», в которую оно прибывает. Лицо, ищущее убежища, может быть возвращено в другое государство, участвующее в вышеупомянутой системе, если может быть продемонстрировано, что данное лицо проследовало (по воздуху, морю или суше) через это государство или подало ходатайство о предоставлении убежища в этом государстве. Регламент «Дублин II» включает гарантии, перечисленные ниже.

- Обязанность рассмотреть ходатайство: согласно п. 1 ст. 3, государство, определенное как ответственное, рассматривает ходатайство о предоставлении убежища.
- Оговорка о суверенитете: Регламент позволяет государствам-участницам 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-участникам системы «Дублин» 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).
- 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 ОЕСУ усовершенствовали международное беженское право в некоторых важных аспектах и помогли улучшить стандарты защиты в различных государствах-членах ЕС. Тем не менее, практика защиты в государствах-членах ЕС 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 II» основывается на том предположении, что лица, подающие ходатайство о предоставлении убежища, имеют одинаковые возможности получения защиты во всех государствах-участниках системы.

Применение Регламента «Дублин II» остается сложной задачей, особенно для государств-участников системы, которые сталкиваются с проблемами нехватки мощностей в своих системах убежища. Если процедурные гарантии и соответствующие условия приема в стране, куда возвращаются лица, ищущие убежища, отсутствуют, это может привести к нарушениям международного права, в том числе принципа невысылки.

E. Дополнительная информация

Annex 8 – 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.

Annex 9 – УВКБ ООН, «Регламент «Дублин II»: материал для дискуссии», 2006 г.

См. также «Комментарии УВКБ ООН по законодательству и политике ЕС»,
<http://www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html>.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ЕВРОПА: РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ ПОДДЕРЖКИ ЗАЩИТЫ В БЕЛАРУСИ, МОЛДОВЕ И УКРАИНЕ 2009 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Региональный проект поддержки защиты (далее – «Проект»), финансируемый ЕС, охватывает три страны, расположенные вдоль восточной границы Европы, а именно Беларусь, Молдову и Украину. Проект направлен на обеспечение открытости стран для лиц, нуждающихся в международной защите, а также на обеспечение справедливости и эффективности процедур ОСБ.

В. Участники

- Страны-участницы (Беларусь, Молдова и Украина);
- Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE);
- государственные пограничные службы и министерства внутренних дел трех стран-участниц;
- МОМ;
- НПО, гражданское общество и сообщества беженцев;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Был создан Региональный руководящий комитет, функция которого заключается в координации и мониторинге реализации Проекта, а также в обеспечении координации действий между национальными руководящими комитетами, созданными на уровне стран, и другими заинтересованными субъектами региона.
- Проект предусматривает: сотрудничество по мониторингу вопросов, касающихся убежища, на границе и в местах временного содержания; обеспечение приграничного сотрудничества (в том числе в процессе выполнения соглашений о реадмиссии); содействие доступу к национальным процедурам убежища и передаче ходатайств о предоставлении убежища из пограничных служб в компетентные миграционные органы; обеспечение сотрудничества между НПО и правительствами и доступа НПО к границам и в места временного содержания; разработку форм проверки для выявления лиц, ищущих убежища, в смешанных потоках; поиск долгосрочных решений для беженцев и лиц с особыми потребностями; распространение информационных листовок.
- Были проведены межведомственные и двусторонние приграничные координационные встречи на украинско-венгерской, украинско-словацкой и украинско-румынской границах, в ходе которых рассматривались вопросы, касающиеся ходатайств о предоставлении убежища и выполнения соглашений о реадмиссии. Кроме того, в восточном регионе Украины была проведена региональная приграничная координационная встреча с участием российских пограничных служб и органов, отвечающих за вопросы убежища.
- В пограничных пунктах были проведены мониторинговые миссии, объединенные с учебными мероприятиями; ECRE и УВКБ ООН совместно организовали ознакомительную поездку более 20 представителей пограничных служб, министерств внутренних дел, органов, отвечающих за вопросы убежища, и НПО с целью поддержки инициатив по разработке и внедрению систем въезда, учитывающих необходимость обеспечения защиты.

D. Обзор

Проект направлен на развитие прочного партнерства и сотрудничества между всеми ведомствами и организациями Беларуси, Молдовы и Украины, а также сотрудничества с соседними странами путем обмена опытом. Двусторонние соглашения о сотрудничестве между НПО и пограничными службами также способствуют взаимодействию и доступу НПО к границам и в места временного содержания. Подписаны двусторонние соглашения о сотрудничестве между НПО, направленные на содействие их сотрудничеству по вопросам защиты беженцев.

Форма для составления личных дел и передачи на рассмотрение, разработанная при поддержке УВКБ ООН и МОМ, предназначена для использования персоналом министерств внутренних дел и государственных пограничных служб в выявлении лиц, ищущих убежища, жертв торговли людьми, несопровождаемых или разлученных с семьей детей и других лиц, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН участвующих в трансграничных перемещениях, которые могут подвергаться риску задержания, высылки или депортации по причине незаконного въезда или пребывания.

В Украине форма для составления личных дел и передачи на рассмотрение будет дополнена справочником/буклетом, который будет служить справочным руководством для сотрудников Министерства внутренних дел и Государственной пограничной службы. Между Государственным пограничным комитетом Беларуси, Министерством внутренних дел Беларуси, двумя белорусскими НПО, МОМ и УВКБ ООН подписан меморандум о взаимопонимании с целью обеспечения эффективного сотрудничества в реализации проектных мероприятий. В Молдове разработаны внутренние инструкции для пограничных служб, регламентирующие перевод лиц, ищущих убежища, с государственной границы в центральный орган по делам беженцев. Представительство УВКБ ООН в Молдове в тесном сотрудничестве с компетентными государственными органами издало на румынском языке практическое пособие по законодательству об убежище и передаче лиц, ищущих убежища, с государственной границы на рассмотрение в центральный орган по делам беженцев.

E. Дополнительная информация

Имеется по адресу http://unhcr.org.ua/main.php?article_id=172&view=full.

РЕАДМИССИЯ ЭРИТРЕЙСКИХ БЕЖЕНЦЕВ, ВОЗВРАЩЕННЫХ ИЗ ЕГИПТА, В ЭФИОПИЮ 2008 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

В поисках лучшей жизни эритрейцы, в том числе лица, ищущие убежища, и 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. Соглашение о реадмиссии между правительствами Эфиопии и Египта способствует возвращению эритрейских беженцев и лиц, ищущих убежища, в Эфиопию.

B. Участники

- Правительство Эфиопии – Администрация по делам беженцев и возвратившихся лиц (APPA);
- Правительство Египта;
- МОМ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- По состоянию на август 2010 г. APPA зарегистрировала и обеспечила документами 1539 эритрейцев, возвращенных египетскими властями.
- APPA проводит ОСБ (посредством которого эритрейцам предоставляется статус беженца по принципу *prima facie*) и направляет возвращенцев в лагерь для беженцев. Лица с особыми потребностями получают специальную помощь согласно их потребностям и могут быть допущены до участия в программе городской помощи.
- УВКБ ООН имеет полный доступ к возвращенцам, может осуществлять мониторинг условий их жизни и предоставлять (возобновлять) помощь и защиту в лагере для беженцев в северной части страны.
- В 2009 г. УВКБ ООН усилила информационные кампании об опасностях вторичных перемещений (подробную информацию см. в Главе 10).
- В сотрудничестве с APPA, МОМ и другими заинтересованными сторонами УВКБ ООН привлекает средства на проекты, направленные на:
 - усиление информационных и просветительских кампаний путем расширения участия возвратившихся, желающих поделиться своим опытом, для обуздания вторичных перемещений эритрейских беженцев, живущих в лагерях для беженцев в Эфиопии;
 - оказание психосоциальной поддержки с консультированием по поводу психологических травм возвращенцам, пережившим насилие, психологические травмы и жестокое обращение;
 - укрепление возможностей образования и профессиональной подготовки беженцев.

Д. Обзор

Пока что ни один из возвратившихся не сообщил о каких-либо проблемах с эфиопскими властями в процессе повторного обустройства в Эфиопии. Эфиопское правительство регулярно предоставляет УВКБ ООН информацию о прибытии возвратившихся лиц. APPA проверяет, регистрирует и документирует возвращенцев, а УВКБ ООН осуществляет мониторинг этой деятельности. Управление, однако, столкнулось с трудностями в поиске достаточных возможностей и ресурсов для оказания помощи возвратившимся, особенно женщинам, которые во время поездки стали жертвами сексуального и гендерного насилия (СГН) или иных форм насилия. Кроме того, многие возвратившиеся эритрейцы решили не ехать в лагерь для беженцев и поэтому считаются APPA как проживающие «незаконно» в городских районах Эфиопии.

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

Возвращение и реадмиссия лиц, ищущих убежища, и беженцев 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 для прохождения процедур убежища и, в случае признания беженцами, получали международную защиту.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ ЕВРОПА: ПРИГРАНИЧНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И МОНИТОРИНГ МЕЖДУ ГУМАНИТАРНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ 2005 – 2008 гг.

А. Краткая информация и обоснование

В 2005 г. НПО при поддержке Европейского совета по делам беженцев и изгнанников (ECRE) и УВКБ ООН разработали механизм для мониторинга практики реадмиссии вдоль границы Украины и соседних с ней государств-членов ЕС. НПО были обеспокоены тем, что лицам, ищущим убежища, не предоставлялся доступ на территорию и (или) к процедуре убежища в этих соседних странах.

Были проведены приграничные встречи, разработана для использования при мониторинге специальная форма. Цель этой деятельности заключалась в том, чтобы выявить лиц, попытавшихся попросить убежища перед тем, как быть возвращенными в Украину, и помочь УВКБ ООН, ECRE и НПО в защите прав этих лиц перед украинскими властями с целью предоставления им защиты. Ввиду запланированного введения в действие соглашения о реадмиссии между Украиной и ЕС и учитывая существование двусторонних соглашений о реадмиссии между ЕС и соседними государствами, УВКБ ООН, ECRE 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

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

С. Действия

- Расширенное приграничное сотрудничество для улучшения мониторинга реадмиссии и возвращения, с целью обеспечения доступа к защите в отдельных случаях, получения общей информации о процессе возвращения и реадмиссии.
- Принятие протокола о совместном использовании информации, который содержит указания о типе/формате/условиях совместного использования информации, касающейся мониторинга границ.
- Достижение договоренности о том, как лучше всего пересмотреть и усовершенствовать использование «формы собеседования при реадмиссии» для сбора и обмена информацией и вмешательства в отдельных случаях.

Д. Обзор

Проект помог повысить уровень осведомленности НПО-партнеров о ситуации с защитой по обе стороны границы ЕС. 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.

Е. Дополнительная информация

Annex 10 – УВКБ ООН, Форма собеседования при реадмиссии

Создание независимого наблюдательного механизма для мониторинга реадмиссии в Украину и Молдову

Создание независимого наблюдательного механизма для мониторинга реадмиссии в Украину и Молдову является компонентом двухлетнего проекта, инициированного МОМ в апреле 2009 г.

Проект направлен на поддержку и мониторинг процесса реадмиссии в Молдове и Украине. Проект также призван обеспечить, чтобы в процессе реадмиссии соблюдался принцип невысылки и чтобы лица, ищущие убежища, выявлялись и получали первичные юридические консультации и рекомендации.

Независимый наблюдательный механизм включает совместную мониторинговую группу МОМ-УВКБ-НПО-ЕС. Проект также предусматривает мониторинг на некоторых пограничных объектах вдоль западной границы Украины, в аэропорту в Киеве и в двух центрах временного содержания мигрантов в Украине и одном – в Молдове.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

УВКБ ООН, *Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН о проблеме беженцев и лиц, ищущих убежища, выезжающих в неорганизованном порядке из страны, где они уже нашли защиту*, № 58 (XL), 1989 г.

<http://www.unhcr.org/3ae68c4380.html>.

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), 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/3e5f323d7.html>.

UNHCR, Convention Plus Core Group on Addressing Irregular Secondary Movements of Refugees and Asylum-seekers: Joint Statement by the Co-chairs, 2005, available at:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46b6ee6a2.html>.

Literature

Legomsky, S., H., *Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection*, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, 2003, available at:

<http://www.unhcr.org/3e6cc63e4.html>.

Phuong, C., *The Concept of «Effective Protection» in the Context of Irregular Secondary Movements and Protection in Regions of Origin*, Global Migration Perspectives No. 26, GCIM, 2005, available at:

<http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2026.pdf>.

Zimmermann, S., «Irregular Secondary Movements to Europe: Seeking Asylum beyond Refuge», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22 No.1, 2009, pp. 74-96.

Механизмы возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции

ГЛАВА 9



Содержание

Введение	стр. 253
Реализация возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативных вариантов миграции: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 255
9.1. Возвращение	стр. 257
9.1.1. Соблюдение принципа невысылки в процессе возвращения и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством	стр. 257
Канада: Оценка рисков перед выдворением (ОРПВ)	стр. 257
9.1.2. Обучение сотрудников национальных органов	стр. 258
Дания и государства-члены ЕС: Подготовка национальной полиции к операциям по возвращению	стр. 259
9.1.3. Содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении	стр. 259
9.1.3.1. Комплексные инициативы	стр. 260
Программы МОМ по оказанию помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР)	стр. 260
Марокко: направление получивших отказ лиц, ищущих убежища, из УВКБ ООН в МОМ для возвращения	стр. 262
ИЕККВ: исследование по вопросу о том, как поддерживать устойчивое возвращение в безопасности и с достоинством (<i>оперативное средство</i>)	стр. 262
9.1.3.2. Доступ к информации о возвращении и предоставление информации о странах происхождения	стр. 263
Европа: проект ИРРИКО («Информация о возвращении и реинтеграции в странах происхождения»)	стр. 263
Европа: проект по информации о странах возвращения (ИСВ)	стр. 264
Германия: Информационный центр по вопросам добровольного возвращения (ЦИРФ)	стр. 264
9.1.3.3. Сотрудничество между принимающими странами и странами происхождения	стр. 265
Индокитайский комплексный план действий (КПД)	стр. 265
Кластерная инициатива МОМ для стран Западной Европы и Южного Кавказа	стр. 265
Грузия: Расширенное оперативное возвращение в Грузию (РОВОГ)	стр. 267
Трехстороннее соглашение о возвращении получивших отказ лиц, ищущих убежища, из Швейцарии в Шри-Ланку	стр. 268
Информация о соглашениях о реадмиссии (<i>оперативное средство</i>)	стр. 270
9.1.3.4. Консультирование по возможным вариантам возвращения	стр. 270
Швейцария: консультирование по вопросам возвращения и оказание помощи получившим отказ лицам, ищущим убежища	стр. 270
9.1.4. Помощь в реинтеграции	стр. 272
Германия, Швеция и Нидерланды: К интегрированному возвращению: управление цепочкой дел	стр. 272

9.1.5. Возвращение лиц с особыми потребностями, не являющихся беженцами	стр. 273
Западная Африка: Программа защиты и реинтеграции несопровождаемых и разлученных с семьей детей	стр. 273
Индия: Реабилитация и социальная реинтеграция жертв торговли людьми – модель партнерства между НПО и корпоративным сектором	стр. 275
Вьетнам: Реинтеграционная сеть по усилению возвращения и реинтеграции женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми	стр. 276
Центральная Америка: Практические директивы по возвращению детей (<i>оперативное средство</i>)	стр. 276
Справочник МОМ по организации возвращения и реинтеграции уязвимых лиц (<i>оперативное средство</i>)	стр. 277
9.1.6. Мониторинг после возвращения	стр. 277
Беларусь, Молдова, Российская Федерация и Украина: Мониторинг безопасного и достойного возвращения и условий содержания под стражей	стр. 277
Аэропорт Косово: Мониторинг принудительного возвращения	стр. 279
9.2. Варианты миграции как альтернатива возвращению	стр. 280
9.2.1. Регуляризация	стр. 281
9.2.1.1. Индивидуальные процедуры	стр. 281
Германия: Комиссия поддержки нуждающихся	стр. 281
9.2.1.2. Программы коллективной регуляризации	стр. 283
Таиланд: Программа временной регуляризации	стр. 283
Примеры крупномасштабных программ регуляризации	стр. 284
9.2.2. Варианты законной миграции	стр. 285
Многосторонний рамочный механизм МОТ по трудовой миграции (<i>оперативное средство</i>)	стр. 286
Сборник стратегических элементов надлежащей практики в двусторонних договоренностях о временной рабочей силе (<i>оперативное средство</i>)	стр. 286
Избранная библиография	стр. 287

Введение

Эффективная система управления миграцией предусматривает решения для всех лиц, движущихся в рамках смешанных перемещений, включая беженцев (далее «лиц, не являющихся беженцами»). Эта группа включает лиц, признанных не нуждающимися в международной защите и не имеющих убедительных гуманитарных причин для пребывания в принимающей стране («получивших отказ лиц, ищущих убежища»), а также лиц, никогда не просивших убежища. В эту группу попадают также лица, отзывавшие свои ходатайства о предоставлении убежища и желающие возвратиться в страны происхождения.

Предоставление эффективных и действенных решений лицам, не являющимся беженцам, необходимо для поддержания работы эффективных систем убежища и предотвращения нерегулярного дальнейшего передвижения. Демонстрация того, что злоупотребление системой убежища – это не «черный ход» к регулярной миграции, может также служить стратегией сдерживания нерегулярной миграции и ослабления стимулов к незаконному ввозу людей и торговле людьми.

В Десятикомпонентном плане предложены два варианта для лиц, не являющихся беженцами: возвращение в страну происхождения или доступ к альтернативным вариантам законной миграции (т.е. к регуляризации в принимающей стране либо законному дальнейшему передвижению в другую страну). Так как последний из этих вариантов, как правило, 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. Другие примеры альтернативных вариантов миграции приведены в Главе 7.

Устойчивость возвращения наилучшим образом гарантируется, если лица, не имеющие право на пребывание в принимающей стране, возвращаются домой 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. Это, в частности: предоставление информации и консультирование по вариантам возвращения и обстоятельствам, существующим в стране происхождения; оказание реинтеграционной помощи; мониторинг после возвращения. Некоторые страны также выдвинули инициативы по обеспечению того, чтобы в процессе возвращения удовлетворялись особые потребности групп, таких как несопровождаемые и разлученные с семьей дети, люди с инвалидностью и др.

Особенно важную роль в отношении добровольного возвращения и реинтеграции мигрантов играет МОМ. МОМ содействовала многим правительствам в организации программ возвращения мигрантов и помогла большому числу людей упорядоченно и в гуманных условиях вернуться домой. Другие организации также оказывали поддержку и помощь в определенных операциях по добровольному возвращению. Хотя лица, не являющиеся беженцами, как правило, не подпадают под мандат УВКБ ООН, в ряде случаев Управление положительно отреагировало на просьбы государств и признало влияние политики и практики возвращения на международную систему защиты беженцев.

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, освещенные в этой главе, касаются всех перемещений, связанных с возвращением. Особое значение имеет необходимость предотвращения принудительного возвращения и содействия добровольному, гуманному, достойному и устойчивому возвращению.¹

¹ Практические примеры, приведенные в этой главе, включают рекомендации, подготовленные в ходе Круглого стола экспертов по Десятикомпонентному плану № 3 «Возвращение лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции», который проводился 30 ноября и 1 декабря 2009 г. в Женеве. Рекомендации «круглого стола» и другие сопутствующие документы приведены по адресу <http://www.unhcr.org/4b9f99f7148.html>.

Реализация возвращения лиц, не являющихся беженцами, и альтернативных вариантов миграции: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Содействовать добровольному и устойчивому возвращению, разрабатывать информационные кампании и стратегии повышения уровня осведомленности для информирования потенциальных возвращающихся лиц обо всех возможных вариантах, а также об обстоятельствах, существующих в странах происхождения, и опасностях нерегулярных перемещений.
- Способствовать партнерству с основными субъектами и создавать соответствующие механизмы передачи на рассмотрение.
- Проводить обучение представителей властей и гражданского общества по вопросу о том, как обеспечить гуманное и достойное возвращение в соответствии со стандартами соблюдения прав человека.
- Проводить перед возвращением оценку рисков, где это уместно, для выявления потребностей в международной защите и обеспечения соблюдения принципа невысылки.
- Участвовать в консультировании по вопросу возвращения, корректировать меры реагирования с учетом особых потребностей возвращающихся в процессе возвращения и после него, проводить мониторинг после возвращения.
- Способствовать добровольному возвращению лиц, желающих вернуться в страну происхождения.
- Поощрять участие возвращенцев в планах реинтеграции, проводить мониторинг мероприятий по реинтеграции, которые помогают индивидуальному лицу и сообществу в стране происхождения.
- Содействовать сотрудничеству между принимающими странами и странами происхождения в вопросах возвращения и реинтеграции.
- Повышать уровень осведомленности о возможностях регулярной миграции на основе существующих миграционных систем, включая регуляризацию и законное дальнейшее передвижение, а также изучать возможности создания новых программ.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Поддерживать соответствующие решения для лиц, не являющихся беженцами, с целью создания пространства защиты для беженцев.
- Оказывать государствам поддержку в их усилиях по возвращению лиц, не являющихся беженцами, при условии, что участие Управления полностью согласуется с его гуманитарным мандатом по защите лиц, нуждающихся в международной защите. Участие УВКБ ООН может быть особенно полезным для содействия и поддержки устойчивого возвращения в следующих сферах: возвращение лиц без гражданства; возвращение в постконфликтные условия; возвращение лиц с особыми потребностями.

- Оказывать содействие возвращающему государству в проверке отсутствия у возвращающихся лиц потребностей в международной защите и в занятии четкой публичной позиции в отношении приемлемости возвращения при наличии соответствующих обстоятельств.
- Информировать, где и когда это целесообразно, лиц, ищущих убежища, о вариантах возвращения в ходе проведения процедуры, касающейся убежища, и направлять получивших отказ лиц, ищущих убежища, в соответствующие организации, такие как МОМ.
- Предоставлять информацию о стране происхождения и способствовать получению проездных документов.
- Лоббировать финансирование, которое позволит МОМ и другим партнерам открывать или расширять свои программы помощи в добровольном возвращении и реинтеграции (ПДВР).
- Разрабатывать стратегии сотрудничества с ключевыми заинтересованными сторонами в предоставлении помощи и защиты лицам с особыми потребностями (например, жертвам торговли людьми, несопровождаемым и разлученным с семьей детям).
- Проводить переговоры о включении положений о защите в двусторонние и многосторонние соглашения о реадмиссии.
- Создавать механизмы мониторинга после возвращения, координируя их создание с ключевыми заинтересованными сторонами, с целью выявления потребностей в защите в странах происхождения, и проводить мониторинг реинтеграции лиц с особыми потребностями, особенно представителей меньшинств.

9.1. Возвращение

9.1.1. Соблюдение принципа невысылки в процессе возвращения и обеспечение возвращения в безопасности и с достоинством

Процедуры предоставления убежища являются основным механизмом, который обеспечивает, чтобы людей не возвращали в среду, где они подвергаются риску преследования или иного непоправимого вреда. Вместе с тем, некоторые лица в процессе возвращения, возможно, не имели доступа к процедурам убежища; даже если они и проходили ее, возможно, за это время возникли новые риски в стране происхождения. Важно поэтому, чтобы процесс возвращения предусматривал гарантии соблюдения принципа невысылки. Государства приняли два разных подхода к оценке новых или неизученных рисков: либо повторное направление для прохождения процедуры убежища, либо создание отдельного процесса для изучения этих рисков в рамках процедуры возвращения (как показано в первом примере этой главы, «Канада: оценка рисков перед выдворением»). Опасения того, что некоторые возвращающиеся могут злоупотребить таким процессом, чтобы продлить свое пребывание, наилучшим образом устраняются с помощью действенных процедур и механизмов рассмотрения дел (см. Главу 6).

КАНАДА: ОЦЕНКА РИСКОВ ПЕРЕД ВЫДВОРЕНИЕМ (ОРПВ) 2001 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Программа «Оценка рисков перед выдворением» (ОРПВ) предусматривает рассмотрение заявлений об оценке рисков перед исполнением предписаний о выдворении. ОРПВ направлена на соблюдение принципа невысылки и на оценку рисков, связанных с возвращением в страну происхождения. Подать заявление об участии в ОРПВ имеют право две категории лиц:

- лица, ищущие убежища, которые получили отказ в предоставлении статуса беженца и подали заявление ввиду изменившихся обстоятельств;
- заявители, которые впервые обращаются за защитой, на основании предполагаемого риска после получения предписания о выдворении из-за нарушения условий пребывания в Канаде.

В. Участники

- Управление по вопросам гражданства и иммиграции Канады (УГИ).

С. Действия

- Все лица, в отношении которых выдано предписание об удалении (в том числе получившие отказ лица, ищущие убежища), опасющиеся преследований после возвращения, могут подать заявление о проведении ОРПВ.
- В ходе ОРПВ оцениваются следующие риски: риск подвергнуться преследованиям, как это определено в 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 заявления только новые доказательства рисков, возникших после проведения слушаний в отношении них. Лица, которые ранее не просили убежища, под это правило не подпадают и могут подавать в обоснование своего заявления любые документы.
- Лица, впервые подающие заявление о проведении ОРПВ, не выдворяются 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 выдворению согласно п. F ст. 1 Конвенции 1951 г. либо по причинам, связанным с безопасностью или серьезным преступлением, то положительное решение приводит к приостановке выдворения.
- Если сотрудник, проводящий ОРПВ, не установил, что данное лицо подвергается риску, то это лицо подлежит выдворению. В таких случаях данное лицо может подать заявление в Федеральный суд Канады 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. Чтобы обеспечить единообразие процедур во всех региональных отделениях ОРПВ, УГИ в 2008 г. провело формативное оценивание. Процент признания, однако, очень низкий (ниже 5%).

Аналогичные оценки рисков проводятся в индивидуальном порядке, менее официально, во многих европейских странах.

E. Дополнительная информация

Результаты оценки ОРПВ приведены на веб-сайте УГИ: www.cic.gc.ca.

9.1.2. Обучение сотрудников национальных органов

Соблюдение прав и человеческого достоинства возвращающихся в процессе возвращения может быть трудной задачей, особенно в случае принудительного возвращения. Разработка руководящих принципов и обучение сотрудников правоохранительных органов могут обеспечить более глубокое понимание применимых юридических и политических норм, а также соответствующих инструментов для разрешения сложных ситуаций с соблюдением прав и достоинства возвращенцев. Обучение может также вооружить национальные органы средствами выявления лиц с особыми потребностями и создания соответствующих каналов для передачи на рассмотрение (см. Главы 3, 5 и 6).

ДАНИЯ И ГОСУДАРСТВА-ЧЛЕНЫ ЕС: ПОДГОТОВКА НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ К ОПЕРАЦИЯМ ПО ВОЗВРАЩЕНИЮ 2008 – 2009 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Этот проект, который выполнялся Датским советом по делам беженцев (ДСБ), Национальной полицией Дании и Нидерландским советом по делам беженцев, был направлен на развитие знаний и возможностей определенных национальных органов ЕС, отвечающих за подготовку и проведение операций по возвращению. Проект имел целью обеспечить устойчивость возвращения посредством увеличения числа добровольных возвращений, обеспечения уважения к правам возвращающихся и акцентирования внимания на человеческом достоинстве возвращенцев в процессе возвращения.

В. Участники

- Национальная полиция Дании;
- ДСБ;
- Нидерландский совет по делам беженцев.

С. Действия

- Проведена подготовка соответствующих сотрудников полиции по программе, разработанной в сотрудничестве с ДСБ и Национальной полицией Дании.
- Проведено занятие «тренинг для инструкторов» по вопросам возвращения, а также оценочный семинар для усовершенствования моделей обучения.
- Разработаны международные учебные материалы и отчет о наилучшей практике подготовки и проведения операций по возвращению, основанный на учебной программе и непосредственном опыте, полученном при подготовке сотрудников Национальной полиции Дании; вышеупомянутые материалы разосланы органам всех государств-членов ЕС, задействованных в операциях по возвращению, и избранным организациям гражданского общества.

Д. Обзор

Проект удовлетворил потребность в развитии потенциала органов власти государств-членов ЕС и обеспечении эффективной подготовки и проведения операций по возвращению с соблюдением прав и человеческого достоинства возвращающихся. Проект и учебная программа удостоились положительных отзывов, в том числе со стороны Национальной полиции Дании. Планируется второе учебное занятие для новых сотрудников Национальной полиции Дании.

Е. Дополнительная информация

Имеется на веб-сайте ДСБ: www.drc.dk.

9.1.3. Содействие и помощь в добровольном и устойчивом возвращении

Добровольное возвращение, как правило, более экономически эффективно и менее обременительно в административном плане для возвращающейся страны, нежели принудительное возвращение. Страны происхождения также предпочитают добровольное возвращение, потому что оно помогает обеспечить соблюдение прав

их граждан и избежать клейма принудительных возвращений. Добровольное возвращение можно стимулировать и поддерживать многими способами, от поддержки перед возвращением до мониторинга после возвращения. Особенно полезными оказались следующие направления деятельности:

- создание соответствующих механизмов передачи на рассмотрение для ведомств, оказывающих помощь в добровольном возвращении в принимающей стране;
- предоставление информации и консультаций по возможным вариантам возвращения;
- распространение точной и актуальной информации о странах происхождения;
- оказание помощи в реинтеграции.

9.1.3.1. Комплексные инициативы

ПРОГРАММЫ МОМ ПО ОКАЗАНИЮ ПОМОЩИ В ДОБРОВОЛЬНОМ ВОЗВРАЩЕНИИ И РЕИНТЕГРАЦИИ (ПДВР) 1979 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

ПДВР – установившаяся область компетенции МОМ. С 1979 года деятельность МОМ в этом направлении постоянно расширялась и в целом охватила свыше 100 проектов, направленных на оказание людям помощи в возвращении приблизительно в 160 стран. Только за последнее десятилетие МОМ помогла 3,5 млн. мигрантам добровольно возвратиться в родные страны.

Программы ПДВР направлены на поддержку упорядоченного, гуманного и экономически эффективного возвращения и реинтеграции мигрантов, которые не могут или не хотят оставаться в принимающих странах, и желают добровольно вернуться в свои страны происхождения. Количество принимающих стран и стран транзита, в которых МОМ проводит программы ПДВ, постоянно растет; кроме того, МОМ поддерживает деятельность по реинтеграции во многих странах происхождения. Условия, на которых оказывается помощь, характер и объем ресурсов, предоставляемых для возвращения мигрантов и поддержания их реинтеграции, варьируются от страны к стране.

В. Участники

- МОМ;
- национальные субъекты и сеть партнеров в принимающих странах и странах происхождения.

С. Действия

Мероприятия по ПДВР разрабатываются МОМ для реагирования на особые гуманитарные потребности мигрантов и для осуществления возвращения с достоинством и в безопасности. Каждая программа ПДВР включает три основных компонента:

- помощь перед выездом;
- помощь во время переезда;
- помощь после прибытия.

Эта помощь 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 ПДВР МОМ либо охватывают всех мигрантов с неурегулированным статусом в конкретной стране, либо дорабатываются под особые потребности конкретных групп, в том числе мигрантов с особыми потребностями (например, жертв торговли людьми).

Помощь со стороны МОМ обычно включает распространение информации о возможностях возвращения, предоставление информации о странах происхождения, направление в соответствующие службы, организацию поездки домой (включая выдачу проездных документов и сопровождение) и ограниченную поддержку в реинтеграции в стране происхождения. Помощь может также включать составление характеристик целевых групп, предоставление информации о возвращении и консультирование потенциальных возвращающихся, а также медицинскую помощь, помощь в приеме и долговременной интеграции с целью содействия устойчивому возвращению (например, поддержку в профессиональной подготовке, деятельности по получению дохода и т.д.).

Большинство программ МОМ по ПВД включают оценочный компонент. МОМ также оказывает техническую и прочую поддержку правительствам с целью улучшения управления рассмотрением дел возвращающихся и с целью содействия диалогу по вопросам возвратной миграции между странами происхождения, транзита и назначения.

В «Историях возвращения МОМ» дается краткая характеристика возвращенцев, которые согласились поделиться своим опытом в отношении помощи в возвращении и реинтеграции, полученной в рамках программ МОМ по ПВДП.²

D. Обзор

В программах ПДВР принят подход, основанный на сотрудничестве посредством привлечения стран происхождения, транзита и назначения с целью налаживания партнерств для повышения эффективности управления возвращением в рамках более широких миграционных систем. Сотрудничество различных сторон, инициируемое таким образом в контексте добровольного возвращения, образует платформу для дискуссий, в частности, о возможностях создания и развития каналов легальной миграции. В этом такое сотрудничество увеличивает положительную ценность согласованного управления миграцией, включая возможности добровольного возвращения.

Компоненты, касающиеся помощи перед выездом, при переезде и после прибытия, наряду с реинтеграционной помощью, способствуют устойчивости возвращения на пользу и мигрантов, и самих государств. Опыт МОМ, кроме того, демонстрирует, что программы ПДВР более эффективны, если информация о возможностях добровольного возвращения предоставляется лицам, ищущим убежища, на раннем этапе процедуры предоставления убежища.

² См., например, IOM, *Stories of Return: Iraq*, 2010, <http://www.iomlondon.org/doc/stories/Iraq%20SoRs%20Nov%202010.pdf>.

Е. Дополнительная информация

Дополнительная информация о программах ПДВР и обзор проектов, реализованных в разных странах, приведены на веб-странице

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments>.

Примечание: Глобальный фонд помощи МОМ (ГФП) – это глобальный механизм передачи на рассмотрение, оценки и неотложной помощи для возвращения и (или) реинтеграции попавших в сложное положение жертв торговли людьми, которые не могут получить помощь по действующим программам ПДВР и (или) программам помощи в реинтеграции либо не имеют права на такую помощь.

Марокко: направление получивших отказ лиц, ищущих убежища, из УВКБ ООН в МОМ для возвращения 2008 г. – до настоящего времени

Представительство УВКБ ООН в Марокко систематически направляет получивших отказ лиц, ищущих убежища, в программу МОМ «Помощь в добровольном возвращении и реинтеграции нерегулярных мигрантов в Марокко в страны их происхождения» (программа ПДВР) на предмет получения помощи. В МОМ направляются также лица, ищущие убежища, которые больше не хотят рассмотрения их ходатайства и решили добровольно вернуться в страны происхождения.

В июле-августе 2009 г., МОМ провела оценку 41 возвратившегося в Гвинею, Сенегале и Конго-Браззавиле. Результаты оценки показали, что в 76 процентах случаев возвращение оказалось устойчивым, а 88 процентов возвратившихся выразили намерение остаться дома после успешной реинтеграции.

Annex 1 - IOM, Programme de retour volontaire assisté de migrants en situation irrégulière au Maroc et de réinsertion dans leur pays d'origine, Avril 2010 (только на французском языке)³

ИЕККВ: исследование по вопросу о том, как поддерживать устойчивое возвращение в безопасности и с достоинством 2009 г.



Инициатива Европейского Красного Креста по возвращению (ИЕККВ) провела исследование, результаты которого дают модель наилучшей практики в сфере организации возвращения. Исследование, кроме того, содержит рекомендации для МККК и МФККП, а также для правительств и учреждений ЕС о наращивании возможностей национальных обществ Красного Креста и Красного Полумесяца в отношении возвращения, об улучшении координации мероприятий по возвращению и о дополнении мероприятий по управлению возвращением, проводимых государствами-членами ЕС и другими ключевыми субъектами.

Annex 2 - ИЕККВ, «Исследование по вопросу о том как поддерживать устойчивое возвращение в безопасности и с достоинством», 2009 г.

³ УВКБ ООН и МОМ представили Испанской организации по сотрудничеству в целях развития двухлетний совместный проект по поддержке разработки комплексной стратегии управления миграцией и программы развития потенциала в сфере убежища.

9.1.3.2. Доступ к информации о возвращении и предоставление информации о странах происхождения

Сборники исчерпывающей информации и консультации, в ходе которых предоставляется информация о возвращении, обеспечивают осведомленность людей о возможных вариантах и принятие ими обоснованных решений. Как отмечалось в Главе 4, важно, чтобы такая информация предоставлялась как можно раньше по прибытии. Вместе с тем, постоянный доступ к информации о возвращении во время прохождения различных процедур также имеет большое значение, поскольку это может стимулировать лиц, проходящих другие этапы процедуры и не имеющих возможности легализовать свое пребывание с целью возвращения. Чтобы избежать неоднозначности, в информации о возвращении, предоставляемой лицам, ищущим убежища, обычно четко указывается, что лица, нуждающиеся в международной защите, будут иметь возможность просить убежища и получить его.

После принятия решения о возвращении постоянное предоставление актуальной информации о стране происхождения, включая сведения о социально-экономических условиях, поможет заинтересованному лицу подготовиться к своему возвращению и реинтеграции. Участие возвращенцев в планировании реинтеграции может обеспечить адаптацию помощи к конкретным потребностям и навыкам.

Европа: проект ИРРИКО («Информация о возвращении и реинтеграции в странах происхождения») 2007 г. – до настоящего времени

Проект ИРРИКО («Информация о возвращении и реинтеграции в странах происхождения»), инициированный МОМ в 2007 г., выработал совместный подход к сбору, обобщению и совместному использованию информации о странах происхождения с целью обеспечить, чтобы мигрантам предоставлялись достоверные, актуальные сведения о возможностях возвращения и реинтеграции, а также о социально-экономических условиях в стране происхождения.

В рамках проекта ИРРИКО II, названного «Расширенный и комплексный подход к информации о возвращении и реинтеграции в странах происхождения», выпускаются информационные бюллетени о странах, где приводится общий обзор ситуации в конкретной стране происхождения, а также перечень контактных данных соответствующих организаций и поставщиков услуг. Информация о возвращении и реинтеграции хранится в базе данных, что способствует обмену индивидуальными запросами между представительствами МОМ. Были разработаны коммуникационные стратегии, ориентированные на диаспору возвратившихся лиц в избранных принимающих странах. Просветительская деятельность в принимающих странах позволяет информировать мигрантов и консультантов по вопросам возвращения о возможных вариантах возвращения. Кроме того, проводятся информационные занятия и издаются информационные листки и плакаты на разных языках. Открытый веб-сайт проекта предусматривает свободный доступ к информации о возможностях возвращения и реинтеграции почти в 20 странах.

Annex 3 - МОМ, «Практическое руководство по предоставлению информации в отношении возвращения и реинтеграции в странах происхождения», 2010 г.

Дополнительная информация имеется на веб-странице <http://irrico.belgium.iom.int>.

Европа: Проект по информации о странах возвращения (ИСВ) 2009 – 2010 гг.

Сеть европейских неправительственных и массовых организаций в отдельных странах происхождения запустила Проект по информации о странах возвращения (ИСВ) с целью сбора информации по отдельным странам происхождения, а также о возможностях реинтеграции в этих странах. Задача проекта состояла в том, чтобы способствовать предоставлению информации мигрантам, беженцам и лицам, ищущим убежища.

Информация предоставляется через отчеты по странам, информационные листки и презентации о странах. Через информационную справочную службу даются консультации по вопросу возвращения. В развитие этого проекта Фламандский совет по делам беженцев (Бельгия) реализовал национальный проект по информации о возвращении, «ИСВ-Бельгия», совместно с организацией «Каритас Интернэшнл». Информация, предоставляемая в рамках Проекта ИСВ, берется из широкого круга источников, а спектр методологий исследования варьируется от общих до прикладных исследований (от научных статей до эмпирических исследований), причем информацию собирает целый ряд субъектов (национальных и субнациональных субъектов в странах происхождения и странах назначения).

Annex 4 - Henau, S., *An Issues Handbook: The case of the «Country of Return Information and Vulnerable Groups Project»*, CRI Project, 2009

Дополнительная информация приведена на сайте <http://www.cri-project.eu>.

Германия: Информационный центр по вопросам добровольного возвращения (ЦИРФ) 2006 г. – до настоящего времени

Информационный центр по вопросам добровольного возвращения (ЦИРФ) был создан в середине 2003 г. Федеральным бюро по вопросам миграции и беженцев Германии. ЦИРФ предоставляет возвращающимся лицам и федеральным органам необходимую информацию о программах добровольного возвращения и помощи, а также о возможностях консультирования по всей Германии и контактных данных компетентных ведомств, задействованных в процессе возвращения.

ЦИРФ располагает обширным набором актуальной и релевантной информации о помощи в возвращении, условиях в странах происхождения и транзита, интеграции в Германии. Форум экспертов, в состав которого входят судьи, научные работники, юристы и НПО, анализирует собранную информацию и дает рекомендации и указания по вопросам убежища, защиты беженцев и миграции. Готовятся и распространяются среди широкого круга читателей информационные листки со сведениями об общей ситуации в странах происхождения, включая данные о здравоохранении, рынке труда и жилье. ЦИРФ отвечает на запросы консультационных агентств и государственных органов в отношении возможных вариантов возвращения, причем отдельные запросы собираются в базе данных Центра, которая ведется на веб-сайте Федерального бюро по вопросам миграции беженцев.

Annex 5 - Федеральное бюро по вопросам миграции и беженцев Германии, Информационный бюллетень об Информационном центре по вопросам добровольного возвращения (ЦИРФ), 2009 г.

9.1.3.3. Сотрудничество между принимающими странами и странами происхождения

Сотрудничество между принимающим государством и страной происхождения может содействовать обеспечению упорядоченного, достойного и предсказуемого возвращения. Вопрос возвращения лиц, не являющихся беженцами, стоит на повестке дня многих региональных консультативных процессов (см. Главу 1). Сотрудничество могло бы включать оценку последствий возвращения для страны происхождения и оказание финансовой поддержки, в том числе местным сообществам. Государства часто формализуют оперативные договоренности о возвращении посредством заключения двусторонних соглашений о реадмиссии. Эти соглашения часто связываются с помощью в целях развития и другой финансовой поддержкой для стран происхождения.

Индокитайский комплексный план действий (КПД) 1988 – 1997 гг.

Возвращение лиц, не являющихся беженцами, было определяющим элементом Индокитайского комплексного плана действий (КПД). Он помог укрепить процесс убежища и определить соответствующие решения для этих лиц в соответствии с международными стандартами.

МВ, подписанный между УВКБ ООН и Вьетнамом, способствовал репатриации и реадмиссии вьетнамских граждан, не имеющих потребностей в международной защите. МОМ проводила медицинское освидетельствование, предоставляла помощь в перевозке и содействовала безопасному и упорядоченному возвращению мигрантов в страны их происхождения.

Более подробная информация о КПД приведена в Главе 1.

КЛАСТЕРНАЯ ИНИЦИАТИВА МОМ ДЛЯ СТРАН ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ И ЮЖНОГО КАВКАЗА 2001 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

МОМ поощряет региональные процессы сотрудничества между странами происхождения, транзита и назначения. Примером этого процесса является двусторонняя «кластерная инициатива» для стран Южного Кавказа и Западной Европы. Эта инициатива создает платформу для консультативных встреч представителей заинтересованных министерств с целью обсуждения практических и конкретных мер по управлению возвращением.

В. Участники

- Страны происхождения Южного Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия);
- страны назначения Западной Европы (Бельгия, Дания, Германия, Нидерланды, Швеция и Швейцария);
- МОМ.

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 мигрантов, пребывающих с нарушением законодательства;
- содействовать добровольному возвращению и реинтеграции возвращенцев, посредством наращивания возможностей в странах происхождения;
- создать механизмы предотвращения нерегулярной миграции, включая информационные кампании на Южном Кавказе.

Второй этап инициативы, который начался с 2006 года, предусматривает дискуссии по открытию каналов законной миграции (включая схемы трудовой миграции). Задача второго этапа состоит в выработке комплексного подхода в целях:

- содействия законной миграции посредством наращивания возможностей стран и развития межрегионального диалога;
- создания миграционных ресурсных центров как основы для просветительской деятельности и распространения информации о возможностях занятости за рубежом и внутри стран и об условиях жизни и труда за границей, а также юридических консультаций целевым группам;
- обеспечения проведения миграционными ресурсными центрами и местными субъектами базовых и последующих обследований и исследований по регулярным и нерегулярным миграционным потокам и возможностям реинтеграции;
- повышения квалификации правительственных служащих и представителей частного сектора в сфере управления трудовой миграции путем проведения учебных семинаров на основе международных стандартов;
- разработки мероприятий по содействию занятости работников внутри страны и за рубежом, а также предотвращения злоупотреблений при найме на работу.

D. Обзор

Кластерная инициатива является форумом для содействия техническому сотрудничеству между органами управления миграцией Европы и Южного Кавказа. В результате проекта каждая страна Южного Кавказа создала в своих министерствах специальные механизмы для улучшения координации действий с европейскими коллегами и для распространения информации и консультирования возвращающихся граждан. Кластерный процесс усилил преимущества существующих межрегиональных диалогов по управлению миграцией и убежищем между странами происхождения и транзита Южного Кавказа и принимающими государствами-членами ЕС, а также государствами, не входящими в ЕС (например, Швейцарией).

ГРУЗИЯ: РАСШИРЕННОЕ ОПЕРАТИВНОЕ ВОЗВРАЩЕНИЕ В ГРУЗИЮ (РОВГ) 2009 – 2011 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Несколько государств-членов ЕС ведут переговоры с Грузией по заключению соглашений о реадмиссии. Проект «Расширенное оперативное возвращение в Грузию» (РОВГ, далее – «Проект РОВГ») направлен на оказание Грузии поддержки в разработке механизмов достойного и устойчивого возвращения и реинтеграции – как спонтанной, так и на основе соглашений о реадмиссии.⁴

В. Участники

- Датский совет по делам беженцев (ДСБ);
- Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП);
- Правительство Грузии (Министерство по делам беженцев и размещения, Министерство иностранных дел, Министерство внутренних дел, Агентство ЗАГС при Министерстве юстиции);
- Грузинская ассоциация молодых юристов;
- государства-члены ЕС, участвующие в проекте, а именно Польша и Нидерланды.

Партнерами в проекте являются УВКБ ООН и Бюро гражданства и миграции Эстонии.

С. Действия

Проект РОВГ состоит из двух основных компонентов. Это:

- Поддержка в разработке типовых механизмов реадмиссии и реинтеграции с целью улучшения двустороннего сотрудничества между компетентными органами Грузии и каждого из участвующих в проекте государств-членов ЕС:
 - создание сети координаторов для расширения знаний о соответствующих методах работы;
 - обеспечение внедрения основанного на правах человека подхода к возвращению и реинтеграции;
 - мониторинг каждого случая возвращения по подписанным соглашениям о реадмиссии, проведение совместных оценок с целью разработки руководства по надлежащей практике и вариантам политики.
- Поддержка в практической реализации политики и процедур реадмиссии и реинтеграции:
 - проведение тренингов для наращивания возможностей правительственных служащих и местных НПО;
 - создание рабочей группы в составе представителей грузинских правительственных учреждений, НПО, международных организаций и грузинских ученых для исследования вопросов оказания помощи в реинтеграции потенциальным кандидатам на возвращение;

⁴ См. также материал о двустороннем сотрудничестве между Чехией и Грузией, которое открывает возможности для получивших отказ лиц, ищущих убежища, нерегулярных мигрантов и мигрантов, попавших в затруднительное положение, которые возвращаются в Грузию, в том числе: проекты, осуществляемые МОМ в рамках помощи в добровольном возвращении (ПДВ); возможности законной миграции и кампании по информированию об опасностях нерегулярной миграции; реинтеграционную помощь возвращающимся в форме консультирования по вопросам работы, направления к поставщикам услуг, профессиональной подготовки, трудоустройства и развития малого бизнеса. Дополнительная информация приведена на веб-странице <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments/georgian-migrants>.

- разработка информационных услуг для грузинских граждан, в настоящее время проживающих в ЕС;
- сбор и распространение среди потенциальных кандидатов на возвращение актуальной информации о возможных вариантах возвращения, правах возвращенцев, реадмиссии и реинтеграции в странах происхождения;
- создание специализированного «пакета реинтеграционной помощи», состоящего из бесплатной правовой помощи, психосоциальной поддержки и консультирования возвращающихся;
- проведение информационных кампаний для повышения уровня осведомленности о возможных вариантах возвращения и уменьшения стигмы, связанной с возвращением;
- разработка руководства по оказанию помощи возвращающимся для сотрудников правительственных ведомств.

D. Обзор

В проекте РОВГ принят комплексный и основанный на правах человека подход, имеющий целью содействие Правительству Грузии в процедурах реинтеграции и оказание помощи возвращающимся при поддержке организаций гражданского общества. Программа пока находится на этапе внедрения. Предусматривается, что проект будет способствовать переговорам и практическому воплощению политики и процедур реадмиссии путем налаживания стабильных рабочих отношений между каждым государством-членом ЕС, участвующим в проекте, и Правительством Грузии. Проект будет регулярно проходить оценку в ходе реализации, а комплект практических средств, разработанный в рамках проекта, послужит моделью для оказания помощи Правительству Грузии и создания механизмов поддержки успешной реинтеграции возвращенцев.

E. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице

[http://www.icmpd.org/692.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1\[article\]=1387&tx_icmpd_pi1\[page\]=1389](http://www.icmpd.org/692.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1[article]=1387&tx_icmpd_pi1[page]=1389).

ТРЕХСТОРОННЕЕ СОГЛАШЕНИЕ О ВОЗВРАЩЕНИИ ПОЛУЧИВШИХ ОТКАЗ ЛИЦ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩА, ИЗ ШВЕЙЦАРИИ В ШРИ-ЛАНКУ

1994 – 1996 гг.

A. Краткая информация и обоснование

На основании двустороннего соглашения между правительствами Швейцарии и Шри-Ланки в феврале 1994 г. было заключено трехстороннее соглашение с УВКБ ООН о возвращении получивших отказ лиц, ищущих убежища, из Швейцарии в Шри-Ланку в течение 1994-1996 гг.

B. Участники

- Правительство Шри-Ланки;
- Правительство Швейцарии;
- УВКБ ООН.

С. Действия

Трехстороннее соглашение включало следующие элементы:

- 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;
- реализация процесса поэтапного возвращения;
- гарантия того, что возвращающиеся не будут принудительно направлены в заминированные районы;
- возможность проживания возвращающихся в центрах временного содержания в Шри-Ланке, которыми руководит Шри-Ланкийский Красный Крест.
- УВКБ ООН выступало связующим звеном между возвращенцами и правительствами двух стран, отвечая за решение проблем, с которыми сталкивались возвращенцы (по запросам), и, с этой целью, также за содействие достижению договоренности между двумя правительствами о совместном использовании информации и сотрудничестве с УВКБ ООН.

D. Обзор

Трехстороннее соглашение способствовало систематическому и упорядоченному возвращению поддающегося управлению количества людей, а не внезапному и масштабному возвращению. Швейцарские НПО признали преимущества участия УВКБ ООН в общей системе защиты, особенно в том, что касается практики депортации. В Шри-Ланке трехстороннее соглашение способствовало благоприятному отношению к возвращающимся в том, что оно гарантировало сохранность или получение необходимых личных документов и устранило существовавшие опасения в отношении длительного содержания под стражей по прибытии. Проведение специализированного мониторинга силами УВКБ ООН содействовало улучшению перспектив реинтеграции и психологического благополучия возвращающихся. Вместе с тем, механизмы мониторинга были подвергнуты критике как недостаточно эффективные. На основании соглашения было возвращено только ограниченное количество граждан Шри-Ланки, причем имел место ряд случаев недобровольного возвращения.

E. Дополнительная информация

Annex 6 - Соглашение между Швейцарией и Шри-Ланкой о возвращении шри-ланкийских граждан, получивших отказ в процедурах предоставления убежища, действующих в Швейцарии, 1994 г.



Информация о соглашениях о реадмиссии содержится в базе данных проекта «Обратная миграция в страны Магриба» (МИРЕМ), который выполняет Институт Европейского университета. База данных содержит сведения о двусторонних соглашениях, заключенных каждым из 27 государств-членов ЕС за последнее десятилетие.

Дополнительная информация приведена по адресу
<http://www.mirem.eu/datasets/agreements/>.

См. также Council of Europe, Parliamentary Assembly, *Readmission agreements: a mechanism for returning irregular migrants*, 2010 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bdadc1c3.html>.

9.1.3.4. Консультирование по возможным вариантам возвращения

Консультирование по вопросам возвращения необходимо на разных этапах: после прибытия в принимающую страну, в ходе иммиграционных процедур или процедуры, касающейся убежища, и после возвращения либо выдачи предписания о выдворении. Это требует расширения сотрудничества между органами, отвечающими за убежище, субъектами гражданского общества и основными ведомствами, специализирующимися на процедурах возвращения.

ШВЕЙЦАРИЯ:

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ВОЗВРАЩЕНИЯ И ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ ПОЛУЧИВШИМ ОТКАЗ ЛИЦАМ, ИЩУЩИМ УБЕЖИЩА 1996 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Швейцарское федеральное бюро по вопросам миграции и беженцев инициировало комплексную программу содействия добровольному возвращению получивших отказ лиц, ищущих убежища, и оказания им помощи в реинтеграции.

Цели программы:

- обеспечить более эффективное управление миграцией на международном уровне;
- содействовать упорядоченному, добровольному и экономически эффективному возвращению и уменьшать необходимость принудительного возвращения на федеральном уровне;
- поощрять страны происхождения к реадмиссии своих граждан и к улучшению условий для устойчивой реинтеграции.

Неотъемлемым элементом программы является предоставление консультаций и помощи по вопросам возвращения на федеральном и кантональном уровнях.

В. Участники

- Международные организации, главным образом МОМ;
- местные НПО;
- кантоны Швейцарии;

- Швейцарское федеральное бюро по вопросам миграции и убежища (БАМФ) и другие федеральные органы Швейцарии;
- Швейцарское движение РЕПАТ-МОМ (СИМ).

С. Действия

- БАМФ дает консультации по вопросам возвращения под руководством правительства и оказывает помощь при добровольном возвращении из Швейцарии.
- СИМ оказывает транспортные услуги, предоставляет медицинское сопровождение и обеспечивает прием в стране происхождения.
- На Представительство МОМ в Берне возложена задача создания в кантонах консультационных бюро по вопросам возвращения, которые должны предоставлять всеобъемлющую информацию о возвращении и возможной помощи получившим отказ лицам, ищущим убежища, которые, возможно, желают добровольно вернуться в страны происхождения.
- Фонд информации о возвращении (ФИВ), созданный МОМ в 2002 г., снабжает БАМФ и консультантов по вопросам возвращения в кантонах и центрах приема беженцев достаточной и своевременной информацией, призванной поддержать добровольное возвращение и реинтеграцию на основании социально-экономической ситуации в избранных странах происхождения.
- Местные НПО (например, Швейцарский Красный Крест) реализовали пилотные проекты, направленные на то, чтобы стимулировать кантоны создавать собственные механизмы консультирования и помощи в возвращении для лиц, пребывающих в стране с нарушением законодательства, а также осуществлять мониторинг возвращения получивших отказ лиц, ищущих убежища, и мигрантов, независимо от их статуса.

D. Обзор

Консультирование стало важным компонентом комплексных программ возвращения и реинтеграционной помощи в Швейцарии. Консультанты в кантонах и центрах приема беженцев сталкиваются с постоянно растущим количеством сложных случаев в отношении лиц с особыми потребностями. Им также требуется подробная информация о ситуации в стране происхождения. Представительство МОМ в Берне собирает точную и актуальную информацию о возвращении через сеть отделений МОМ на местах и их местных партнеров в странах происхождения. Эта информация предоставляется консультантам для информирования потенциальных кандидатов на возвращение о вариантах возвращения и возможностях реинтеграции. С момента начала реализации проекта ФИВ были даны ответы приблизительно на 2800 индивидуальных запросов о 70 странах происхождения. Проект ФИВ позволяет БАМФ лучше готовиться, организовывать и обеспечивать возвращение, а также с помощью консультантов передавать информацию потенциальным кандидатам на возвращение. В некоторых случаях на основании информации, собранной в рамках проекта, возвращающимся выдается денежное пособие на реинтеграцию.

E. Дополнительная информация

Имеется (на немецком языке) на веб-странице <http://www.ch.iom.int/programme/rif.html>.

9.1.4. Помощь в реинтеграции

Помощь в реинтеграции, соответствующая характеристикам отдельного лица и учитывающая ситуацию в стране, в том числе социальные и экономические условия содействует устойчивости возвращения. Помощь в реинтеграции может включать профессиональную подготовку, повышение квалификации, пособия на образование, помощь малым предприятиям, ссуды на развитие бизнеса/микропредприятий. Программы профессиональной подготовки и пособия на развития бизнеса/микропредприятий в стране происхождения, как правило, более успешны, нежели разовые выплаты. Хорошие результаты достигнуты там, где помощь оказывается как возвратившемуся лицу, так и сообществу, в которое оно вернулось.

ГЕРМАНИЯ, ШВЕЦИЯ И НИДЕРЛАНДЫ: К ИНТЕГРИРОВАННОМУ ВОЗВРАЩЕНИЮ: УПРАВЛЕНИЕ ЦЕПОЧКОЙ ДЕЛ 2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Проект, имеющий название «К интегрированному возвращению: управление цепочкой дел», направлен на содействие устойчивости как добровольного, так и обязательного возвращения на родину. Его задача – расширить сотрудничество между Германией, Швецией и Нидерландами и создать сети учреждений для оказания помощи в процессе возвращения. Учебный компонент обеспечивает, чтобы кураторы дел имели необходимые навыки и знания для оказания возвращающимся помощи в разработке планов реинтеграции.

В. Участники

Учреждения в принимающих странах (Германии, Швеции, Нидерландах):

- Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit, Германия (AGEF);
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Нидерланды (COA);
- Amt für Wohnen und Migration («Возвращение домой»), Мюнхенский муниципалитет, Германия;
- Goeteborg Initiativet, Швеция;
- Фонд НТ, Нидерланды.

Учреждения-партнеры в избранных странах возвращения (Афганистане, Ираке, Косово).

С. Действия

- Возвращающиеся лица получают консультации относительно их возможностей на родине, включая экономические и социальные возможности.
- Консультанты из Германии, Швеции и Нидерландов направляют детали отдельных дел консультантам в странах возвращения, пользуясь для этого базой данных, построенной на Интернет-средствах.
- По возвращении домой возвратившимся лицам оказываются услуги по трудоустройству, проводится 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. Вместе с тем, его эффективность была бы более высокой, если бы больше учитывались социальные и психологические аспекты процесса реинтеграции, такие как дискриминация возвращенцев, принимающими сообществами.

E. Дополнительная информация

Имеется на веб-сайте www.ccm-training.net.

9.1.5. Возвращение лиц с особыми потребностями, не являющихся беженцами

Люди с особыми потребностями могут нуждаться в целевой помощи в процессе возвращения и реинтеграции. В некоторых случаях от наличия таких механизмов зависит, можно ли предложить данному лицу возвратиться в страну своего происхождения или нет. В отношении возвращения несопровождаемых/разлученных с семьей детей, к примеру, перед возвращением необходимо организовать назначение опекуна в принимающей стране, консультации с опекуном или законным представителем в стране происхождения, а также воссоединение семьи или передачу на воспитание в стране происхождения. Жертвам торговли людьми, признанным не нуждающимися в международной защите, 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 случаях, где лицам без гражданства разрешается возвращаться в страны обычного проживания, помощь в реинтеграции может быть необходима наряду с повышением уровня осведомленности об особых потребностях в защите лиц без гражданства.

ЗАПАДНАЯ АФРИКА: ПРОГРАММА ЗАЩИТЫ И РЕИНТЕГРАЦИИ НЕСОПРОВОЖДАЕМЫХ И РАЗЛУЧЕННЫХ С СЕМЬЕЙ ДЕТЕЙ 2005 – 2011 гг.

A. Краткая информация и обоснование

В 2005 г. Шведский фонд международных социальных служб запустил в Западной Африке в сотрудничестве с МОМ программу (PAO-Programme Afrique de l'Ouest) по улучшению защиты, возвращения и реинтеграции несопровождаемых и разлученных с семьей детей (НРСД). Долгосрочная цель этой программы – создание региональной сети защиты НРСД в Западной Африке с согласованными, общими процедурами и методикой вмешательства.

B. Участники

- Шведский фонд международных социальных служб (ИСС);
- Международный институт по правам ребенка;

- НПО, работающие в сфере защиты детей в странах-участницах;
- министерства, отвечающие за защиту детей в странах-участницах;
- международные агентства (МОТ, МОМ, УВКБ ООН, ЮНИСЕФ);
- независимые эксперты и местные партнеры;
- сеть журналистов, пишущих о детях, в Африке и Швейцарии;
- Reseau d'Actopm Fode et Yaguine RAFY;
- страны-участницы (по состоянию на август 2010 г.) (Бенин, Буркина-Фасо, Гамбия, Гана, Гвинея-Биссау, Гвинея-Конакри, Кот-д'Ивуар, Мали, Нигер, Сенегал и Того);
- страны, собирающиеся присоединиться к программе (Нигерия (конец 2010 г.), Бенин (2011), Гана (2011), Того (2011)).

С. Действия

- Развитие транснациональной сети защиты детей, в которую входят правительственные органы, НПО и международные организации;
- содействие заключению двусторонних соглашений о борьбе с торговлей детьми из Западной Африки и о развитии сотрудничества и информационного обмена;
- назначение в каждой стране координатора для исполнения функций куратора дел, мобилизация национальных сетей для работы в тесном сотрудничестве с транснациональной социальной сетью;
- создание и более активное использование приютов и центров ориентации в странах происхождения, наращивание потенциала местных партнеров;
- участие в выявлении детей, желающих вернуться на родину, и содействие добровольному возвращению;
- определение «наилучших интересов» и содействие участию НРСД в планах реинтеграции согласно их возрасту и зрелости;
- оценка ситуации в семьях НРСД, планирование долгосрочных результатов, назначение законного опекуна и референтного лица перед возвращением;
- разработка социальных и профессиональных проектов реинтеграции 2000 НРСД (включая детей-жертв торговли), контроль исполнения мероприятий по реинтеграции.

D. Обзор

В данной программе принят новаторский транснациональный и основанный на сотрудничестве подход к вопросу поддержки НРСД в Западной Африке. Он предусматривает активное многоуровневое участие различных субъектов на национальном и транснациональном уровнях и развитие синергизма действий стран-участниц с целью получения устойчивых результатов для перемещающихся детей. Программа способствовала сокращению числа НРСД из Западной Африки в Европе. Более 1100 детей были реинтегрированы в свои общины посредством укрепления существующих структур и при помощи местных партнеров. Как результат, общины теперь лучше осведомлены об опасностях, с которыми дети сталкиваются в процессе тайной миграции, включая высокий риск эксплуатации со стороны торговцев людьми и контрабандистов людей.

Е. Дополнительная информация

Приведена на сайте www.ssiss.ch.

ИНДИЯ: РЕАБИЛИТАЦИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ РЕИНТЕГРАЦИЯ ЖЕРТВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ – МОДЕЛЬ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ НПО И КОРПОРАТИВНЫМ СЕКТОРОМ 2005 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Данный проект призван дополнить усилия Правительства и гражданского общества по заполнению существующих пробелов в процессе реабилитации жертв торговли людьми в Индии. Проект строится на принципе социальной ответственности и нацелен на разработку системы, объединяющей множество заинтересованных сторон, в том числе местные НПО, частный сектор, учебные заведения и правительственные органы, с целью расширения устойчивых экономических возможностей для жертв торговли людьми.

В. Участники

- Министерство по развитию женщин и охране детства Правительства штата Андхра-Прадеш;
- Кооперативная федерация по сбыту молока штата Гуджарат (GCMMF), индийский молочный кооператив AMUL;
- организация «Праджвала» («Вечный огонь надежды»);
- жертвы торговли людьми.

С. Действия

- MOM и «Праджвала» совместно выявляют жертв торговли людьми, желающих принять участие в проекте как бенефициары.
- «Праджвала» разработала комплексный учебный модуль для жертв торговли людьми с учетом их особых потребностей и отношения.
- AMUL расширил возможности франчайзинга с целью создания по всей Индии 50 специализированных пиццерий AMUL для жертв торговли людьми, а также предоставляет техническую и логистическую поддержку, проводит обучение в сфере маркетинга и предоставляет оборудование, необходимое для начала работы, по минимальной стоимости.
- «Праджвала» предоставляет жертвам торговли людьми временное жилье, консультирует их, ведет работу по адвокатированию и налаживает контакты для поиска подходящих мест для открытия вышеупомянутых пиццерий для бенефициаров проекта.
- Министерство по развитию женщин и охране детства Правительства штата Андхра-Прадеш предоставило по низкой цене два помещения для создания двух пиццерий AMUL, а MOM – начальный капитал.
- MOM поддержала внедрение нового учебного модуля по развитию жизненных и предпринимательских навыков менеджеров пиццерий. Отобранные бенефициары были направлены в Ахмадабад для прохождения пятнадцатидневной программы обучения без отрыва от производства в действующих пиццериях AMUL в штате Гуджарат.

Д. Обзор

Проект способствовал развитию социально-экономических навыков жертв торговли людьми и помог им приспособиться к преобладающей культуре труда. Благодаря проведенным в рамках проекта мероприятиям по адвокатированию и налаживанию связей другие субъекты частного сектора Индии внесли свой вклад в реализацию инициатив по обеспечению источников существования жертв торговли людьми, чтобы помочь им reintegrироваться в общество. Такое партнерство между НПО и корпоративным сектором считается моделью привлечения частного сектора к оказанию помощи в реабилитации и реинтеграции жертв торговли людьми.

Одна из пиццерий AMUL успешно работает уже пять лет. Она достигла самоокупаемости, обеспечивает источник существования восьми женщин и частично поддерживает детский дом, которым руководит «Праджавала». Вторую пиццерию пришлось закрыть из опасений населения, основанных на отрицательном отношении к жертвам торговли людьми.

Е. Дополнительная информация

Annex 7 - Центр по правам детей (HAQ), «Сборник передовых практических методов борьбы с торговлей людьми, используемых неправительственными организациями», УНП ООН, Правительство Индии, 2008 г.

Вьетнам: Реинтеграционная сеть по усилению возвращения и реинтеграции женщин и детей, ставших жертвами торговли людьми 2007 г. – до настоящего времени

Реинтеграционная сеть – это добровольный альянс, состоящий из местных и международных организаций. Его цель – усиление возвращения и реинтеграции женщин и детей, ставших жертвами торговли, во Вьетнаме, а также улучшение координации передачи на рассмотрение и помощи в реинтеграции, оказываемой возвращающимся лицам. Межведомственные каналы связи расширили обмен информацией, касающейся услуг и помощи, предоставляемых возвратившимся жертвам торговли людьми, а обучение правительственных служащих повысило уровень осведомленности о потребностях вышеупомянутых лиц. Правительственные ведомства активно участвуют в распространении информации о реинтеграции и в разработке практических руководящих средств, которые призваны помочь жертвам торговли людьми вновь наладить свою жизнь и reintegrироваться в свои сообщества во Вьетнаме.

Annex 8 - Министерство по вопросам труда, инвалидов и социальной политики, Департамент предотвращения общественного зла, «Политика и правила оказания услуг по социальной помощи возвратившимся женщинам и детям, которые стали жертвами торговли людьми», 2008 г.

Центральная Америка: Практические директивы по возвращению детей



В некоторых странах Центральной Америки на региональном и национальном уровне приняты руководящие документы по возвращению детей, которые обеспечивают учет особых потребностей детей-жертв торговли людьми до возвращения и в процессе возвращения:

- Региональные руководящие принципы особой защиты в случаях репатриации детей-жертв торговли людьми и оказания помощи несопровождаемым детям в случаях репатриации детей-жертв торговли людьми, Региональная конференция по миграции, Центральная Америка, 2007 г.;

- Национальный протокол о репатриации детей и подростков-жертв торговли людьми, Коста-Рика, 2007 г.;
- Региональные руководящие принципы оказания помощи несопровождаемым детям в случаях репатриации, Региональная конференция по миграции, Гватемала, 2009 г.

Дополнительная информация приведена по адресу <http://www.unhcr.org/4bfbe2ad9.html>

Дополнительная информация о системах защиты детей приведена в Главе 6.

Справочник МОМ по организации возвращения и реинтеграции уязвимых лиц



Данный 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. В частности, в нем освещены некоторые практические вопросы, касающиеся возвращения и реинтеграции лиц с особыми потребностями, таких как лица преклонного возраста, лица с медицинскими показаниями, жертвы торговли людьми, несопровождаемые несовершеннолетние.

Дополнительная информация приведена по адресу <http://www.ch.iom.int/fr/publikationen.html>.

9.1.6. Мониторинг после возвращения

Независимый мониторинг на этапе после возвращения обеспечивает, чтобы возвратившиеся не подвергались после возвращения в страны происхождения рискам в плане защиты и чтобы они могли пользоваться услугами по реинтеграции. Проблемы в плане защиты могут касаться безопасности и (или) перспектив реинтеграции возвращенцев, особенно там, где общая ситуация в стране или обстоятельства для конкретных лиц и групп (например, национальных меньшинств, несопровождаемых и (или) разлученных с семьей детей, жертв торговли людьми) остается нестабильной. Мероприятия по мониторингу укрепляют доверие между возвратившимися и поощряют добровольное возвращение. Мониторинг также может помочь выявить и устранить недостатки в процессе возвращения.

БЕЛАРУСЬ, МОЛДОВА, РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ И УКРАИНА: МОНИТОРИНГ БЕЗОПАСНОГО И ДОСТОЙНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ И УСЛОВИЙ СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ 2009 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Программа по мониторингу безопасного и достойного возвращения и условий содержания под стражей в Беларуси, Молдове, Российской Федерации и Украине предусматривает развитие потенциала НПО, позволяющее им проводить независимый мониторинг пограничных объектов и случаев возвращения, а также осуществлять юридическое консультирование с целью оказания помощи мигрантам с особыми потребностями и предотвращения принудительного возвращения. Программа также направлена на наращивание возможностей НПО по проведению обучения персонала местных органов власти, задействованных в управлении границами и работе с беженцами.

В. Участники

- МОМ;
- Движение медицинских работников, Беларусь;
- Правозащитный центр «Мемориал», Сеть по правам мигрантов, Россия;
- Европейский совет по делам беженцев и изгнанников (ECRE);
- организация «Экилибр-Солидарность», Россия;
- Фонд натурализации и прав человека «Помощь», Украина;
- Хельсинкский комитет по правам человека, Молдова;
- организация «Права человека без границ», Украина;
- Адвокатский правовой центр, Молдова;
- Международный благотворительный фонд охраны здоровья и окружающей среды «Регион Карпат» (NEEKA), Украина;
- Донецкий фонд социальной защиты и милосердия, Украина.

С. Действия

- Расширение возможностей НПО-партнеров по мониторингу ситуации на границах, проведению собеседований с лицами, возвращенными по соглашениям о реадмиссии или в порядке добровольного, принудительного или обязательного возвращения, и проведению индивидуальных юридических консультаций с целью предотвращения принудительного возвращения;
- оказание технической поддержки персоналу пограничных органов и его обучение, а также содействие сотрудничеству между НПО и местными властями;
- реализация пилотного проекта по мониторингу возвращения из Чечни в одном из международных аэропортов в России, а также по мониторингу административной депортации из России в бывшие республики СССР, Узбекистан, Китай и Корею, лоббирование доступа НПО в транзитные зоны аэропортов;
- содействие обмену передовой практикой между НПО стран, лежащих вдоль внешних границ ЕС, взаимодействие с членами ECRE, имеющими опыт проведения мониторинга границ, проектов по мониторингу в аэропортах и юридического консультирования в центрах содержания под стражей;
- обеспечение информирования об экстренных случаях, особенно о тех, где имеет место «цепная депортация» без гарантий защиты;
- подготовка отчетов о практике возвращения в регионе, как информационной базы для адвокационной работы ECRE;
- проведение региональной конференции по вопросам возвращения в западные новые независимые государства (ННГ), процедур предоставления убежища на границах и соответствующих международных инструментов, и представление результатов деятельности НПО по мониторингу заинтересованным сторонам;
- разработка учебного курса по вопросам, касающимся беженцев, в Украине, Российской Федерации и Молдове;
- проведение совместных ознакомительных поездок представителей НПО, журналистов и правительственных служащих в ЕС для ознакомления с отношением к гражданам Беларуси, Молдовы, Российской Федерации и Украины.

D. Обзор

Путем активного привлечения НПО Беларуси, Молдовы, Российской Федерации и Украины проект осуществляет мониторинг практики возвращения на границах и в местах содержания под стражей, а также развивает возможности пограничных органов и субъектов гражданского общества по содействию возвращению в условиях безопасности и с достоинством. Сотрудничество между НПО и правительственными органами построено по «восходящему» принципу, что обеспечивает обоснование миграционной и пограничной политики. Реализация проекта продолжается, и оценивать влияние вышеупомянутых мероприятий по мониторингу пока слишком рано.

АЭРОПОРТ КОСОВО: МОНИТОРИНГ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО ВОЗВРАЩЕНИЯ 1999 г. – до настоящего времени



A. Краткая информация и обоснование

При помощи агентства-партнера УВКБ ООН осуществляет мониторинг принудительного возвращения в международном аэропорту Приштины с 1999 года. Цель проекта – собирать данные, отслеживать тенденции и выявлять потенциальные пробелы в защите в отношении принудительного возвращения, осуществляемого по соглашениям о реадмиссии.

В 2006 году УВКБ ООН полностью передало свою мониторинговую функцию партнеру по выполнению – Группе аэропортового мониторинга Центра адвокатиования, обучения и ресурсов (ЦПОР), которая базируется в международном аэропорту Приштины. Группа тесно сотрудничает со всеми соответствующими субъектами в аэропорту, в частности с УВКБ ООН, чтобы обеспечивать при необходимости незамедлительное принятие мер реагирования.

B. Участники

- Группа аэропортового мониторинга;
- УВКБ ООН.

C. Действия

Группа аэропортового мониторинга ЦПОР:

- регистрирует и документирует прибытие принудительно возвращенных лиц;
- осуществляет мониторинг возвращенцев и выявляет лиц, попадающих под компетенцию УВКБ ООН (например, лиц с особыми потребностями и представителей национальных меньшинств);
- осуществляет мониторинг лиц, ищущих убежища, которые прибывают в международный аэропорт Приштины, и незамедлительно уведомляет УВКБ ООН с целью обеспечения доступа к процедурам предоставления убежища;
- реагирует на обращения лиц с особыми потребностями, направляя их в соответствующие международные и местные органы;
- проводит собеседования согласно форме собеседования УВКБ ООН и докладывает УВКБ ООН о результатах индивидуальных собеседований и о статистике возвращений;

- собирает и предоставляет данные об этническом происхождении, месте происхождения, месте возвращения (если оно отличается от места происхождения), составе семьи и другие существенные сведения, необходимые местным подразделениям УВКБ ООН для мониторинга реинтеграции возвращающихся лиц.

УВКБ ООН:

- вводит соответствующие данные в сводную базу данных с целью анализа проблем в плане защиты, а также возможных тенденций и динамики;
- осуществляет повседневный мониторинг защиты посредством выборочных обследований, включая совместные оценки с учетом возраста, гендера и многообразия (ВГМ), на основе критериев, касающихся безопасности (например, актов домогательств, угроз, физического нападения), свободы передвижения, доступа к государственным услугам (например, к здравоохранению, жилью, образованию, коммунальным услугам, выдаче документации административными органами), реституции собственности, дальнейшего перемещения в Косово или выезда из Косово после возвращения;
- проводит мероприятия по мониторингу защиты и реинтеграции.

D. Обзор

Постоянное присутствие в пункте прибытия и тесная координация с сотрудниками пограничной службы позволяют ЦПОР осуществлять эффективный мониторинг ситуации и немедленно уведомлять УВКБ ООН о всех возникающих проблемах и рисках в плане защиты. Однако, Приштинский международный аэропорт – не единственный пункт въезда недобровольно возвратившихся лиц, следовательно, необходим мониторинг и в других пунктах пересечения границы/въезда.

УВКБ ООН и ЦПОР создали сеть обмена информацией на основе сотрудничества с другими субъектами, включая МОМ и сообщество НПО, что содействует сотрудничеству между основными партнерами.

E. Дополнительная информация

Annex 9 - ЦПОР и УВКБ ООН, Форма собеседования с принудительно возвращенными лицами, принудительно возвращенные представители меньшинств из третьих стран (сербы, албанцы как меньшинство, рома, ашкалийцы и египтяне), 2010 г.

См. также публикацию Danish Refugee Council, *Recommendations for the Return and Reintegration of Rejected Asylum-seekers; Lessons Learned from Returns to Kosovo*, May 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484022172.html>.

9.2. Варианты миграции как альтернатива возвращению

Некоторые лица, не имеющие потребностей в международной защите, могут урегулировать свое пребывание в принимающей стране на основании возможностей, предоставленных миграционными законами этой страны, либо воспользоваться возможностями законной дальнейшей миграции в третью страну. Примеры конкретных миграционных процессов и процедур, созданных для удовлетворения особых потребностей, приведены в Главе 6, а здесь представлены примеры дополнительных возможностей регуляризации пребывания, существующих в некоторых государствах.

9.2.1. Регуляризация

Регуляризация стала важным механизмом решения вопроса неграждан, пребывающих с нарушением законодательства в некоторых принимающих странах.

Регуляризация может быть непрерывным процессом или разовым мероприятием. Она может проводиться на основе индивидуальной оценки (как показано в примерах в разделе 9.2.1.1) или по групповому принципу (как показано в примерах в разделе 9.2.1.2). Индивидуальные процедуры, как правило, оставляют довольно значительный простор для действий компетентных органов по их собственному усмотрению. Цель таких процедур – позволить органам власти в достаточной мере учитывать индивидуальные обстоятельства при принятии решения о том, следует ли предоставить лицу право пребывания в стране.

Главная цель процессов коллективной регуляризации, напротив, состоит в уменьшении числа лиц, пребывающих с нарушением законодательства и размера неформального сектора экономики. Процедуры коллективной регуляризации основаны, как правило, на объективных и четко определенных критериях соответствия.

Регуляризация может быть выгодна как данному лицу, так и принимающей стране. Она может предотвратить маргинализацию и эксплуатацию лиц, пребывающих с нарушением законодательства, особенно тех, кого нельзя удалить с территории страны по причинам практического или гуманитарного характера. Кроме того, принимающая страна обычно получает экономическую выгоду от регуляризации нерегулярной рабочей силы, поскольку регуляризованные мигранты платят налоги и взносы на социальное обеспечение.

9.2.1.1. Индивидуальные процедуры

ГЕРМАНИЯ: КОМИССИЯ ПОДДЕРЖКИ НУЖДАЮЩИХСЯ 2004 г. – до настоящего времени



А. Краткая информация и обоснование

Раздел 23а Закона Германии о проживании позволяет федеральным землям (Laender) выдавать разрешение на проживание иностранцу, который в противном случае был бы обязан покинуть Германию, если такую рекомендацию дала «Комиссия поддержки нуждающихся». Комиссии поддержки нуждающихся изучают заявления получивших отказ лиц, ищущих убежища, которые утверждают, что особые трудности не дают им возможности вернуться в страны происхождения. Это дает властям возможность пересматривать и, если необходимо, корректировать отказ в выдаче разрешения на проживание. К концу 2006 г. такие независимые комиссии были созданы во всех 16 землях Германии.

В. Участники

- Правительственные органы федеральных земель Германии;
- Комиссии поддержки нуждающихся, состоящие из представителей региональных органов власти, церкви, организаций гражданского общества и НПО.

С. Действия

- Запросы на рассмотрение дела могут направляться любому члену соответствующей Комиссии. Запрос должен сопровождаться всеми документами и фактами, которые могут обосновать ходатайство о дальнейшем пребывании в Германии (например, 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 поддержки нуждающихся ограничивают изучение фактами, касающимися положения иностранца в Германии, и требуют, чтобы в отношении заявителя не выдавался приказ об экстрадиции. Некоторые Комиссии поддержки нуждающихся 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 выносят утвердительное решение по 61% допустимых индивидуальных запросов. Вместе с тем, имеют место значительные различия в практике принятия решений между вышеупомянутыми комиссиями.
- Защита от депортации на время процедуры рассмотрения тяжелого положения варьируется в зависимости от Федеральной 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.
- Правительственные органы решают по собственному усмотрению, выполнять ли им рекомендацию Комиссии или нет. По 86% решений, вынесенных комиссиями, власти предоставили вид на жительство. В большинстве положительных решений определяющими факторами были длительная продолжительность пребывания, хорошее владение немецким языком и посещение детьми школы. Серьезные проблемы со здоровьем и необходимость медицинского и (или) психологического лечения, как правило, не считаются достаточным основанием.

D. Обзор

Создание Комиссий поддержки нуждающихся позволило правительственным органам учитывать индивидуальные обстоятельства и выдавать разрешения на проживание за рамками строгих юридических требований.

Многие заявители смогли легализовать свое пребывание в Германии. С момента образования вышеупомянутых комиссий в 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 идут Босния (277), Вьетнам (253) и Республика Конго (188). 241 заявитель не имел гражданства, либо страна происхождения была неизвестна.

Значимость Комиссий 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 (одинокое лица) и находятся на самообеспечении. Срок действия этого регламента, однако, истек 31 декабря 2010 года, и никакой другой последующий документ пока не рассматривался.

Е. Дополнительная информация

Раздел 23а Закона о проживании

<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/AufenthG.htm>.

Подробная информация о Комиссиях поддержки нуждающихся приведена на их веб-сайтах, например, на веб-сайте соответствующей комиссии земли Саар

<http://www.haertefallkommission.saarland.de/>

и комиссии земли Северный Рейн-Вестфалия

<http://www.im.nrw.de/aus/25.htm>.

Обзор «Die Hartefallkommissionen der Bunderlander», подготовленный организациями Международная Амнистия и FachKommission Asyl (декабрь 2008 г.), размещен по адресу:

http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_894.pdf.

9.2.1.2. Программы коллективной регуляризации

ТАИЛАНД: ПРОГРАММА ВРЕМЕННОЙ РЕГУЛЯРИЗАЦИИ 2003 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Таиланд принимает постоянный приток нерегулярных иммигрантов из соседних стран. Наибольшие группы иммигрантов прибывают из Мьянмы, Камбоджи и Лаосской Народной 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. Таиланд также проводит программы временной регуляризации трудовых мигрантов, не имеющих надлежащих документов.

В. Участники

- Правительство ЛНДР;
- Правительство Мьянмы;
- Королевское правительство Камбоджи;
- Королевское правительство Таиланда.

С. 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, 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 удерживалось и тратилось на финансирование их возвращения в страны происхождения.

Д. Обзор

В рамках инициативы по временной регуляризации было регуляризовано присутствие в Таиланде трудящихся, не имевших статуса (из сферы соглашения были исключены домашние работники), обеспечив им, таким образом, более эффективную защиту по трудовым нормам. В 2003-2004 гг. в Таиланде было зарегистрировано 1,3 млн. трудящихся, находившихся в стране с нарушением законодательства. Вместе с тем, тайландским работодателям разрешено забирать проездные документы камбоджийских работников и удерживать 15 процентов заработной платы. По данным Министерства труда Таиланда, по состоянию на 12 мая 2010 г. 932255 лиц, не имевших документов, получили надлежащие проездные документы и документы на работу, в том числе 812984 чел. из Мьянмы, 62792 - из Лаоса и 56479 – из Камбоджи. Правительство Таиланда проводит работу по регистрации около двух миллионов человек.

Е. Дополнительная информация

Приведена по адресу: www.osce.org/item/14679.html.

Annex 10 - Таиланд: межправительственное сотрудничество по временным мигрантам. Информационный бюллетень для 13-го Экономического форума в Праге, 23-27 мая 2005 г.

Примеры крупномасштабных программ регуляризации

В Аргентине был принят миграционный закон, согласно которому нерегулярным мигрантам был предоставлен статус проживания. Впоследствии была начата Национальная программа регуляризации мигрантов «Patria Grande» в рамках комплексного подхода к решению проблемы незаконной миграции и содействия интеграции мигрантов в общество. На первом этапе программы, в 2005 г., статус проживания был предоставлен мигрантам, не являющимся гражданами Общего рынка стран Южной Америки (МЕРКОСУР), а в 2006 г. была осуществлена регуляризация мигрантов из стран МЕРКОСУР и связанных с ними государств (эти лица составляют 90 процентов всех мигрантов в Аргентине). С начала проведения программы был урегулирован статус 800 тыс. мигрантов, что способствовало их социальной интеграции в аргентинское общество. Как результат, значительно снизилось количество не имеющих документов мигрантов на рынке труда, а уровень безработицы упал на 8 процентов.

В Бразилии правительство в 2008 г. подписало соглашение о взаимной регуляризации с Боливией. Кроме того, в ходе общей амнистии по миграционному статусу, инициированной в 2009 г., были выданы виды на жительство 27 тыс. боливийцам – крупнейшей единой группе, подавшей ходатайство об амнистии в Бразилии. Данная инициатива оказала сильное влияние на пресечение принудительного труда, который был возможен из-за неурегулированного миграционного статуса.

В Эквадоре правительство стремится создать законные возможности посредством процесса регуляризации граждан третьих стран, находящихся в Эквадоре. Издан указ о проведении регуляризации не имеющих документов перуанцев, проживающих в южной части страны.

В Мексике реализация масштабных программ регуляризации привела к регуляризации 15 тыс. недокументированных мигрантов за период с 2002 по 2006 г. Большинство этих мигрантов – выходцы из Центральной Америки.

В Венесуэле программа «Mission Identidad» («Миссия личности»), проведенная в период с 1998 по 2006 г., обеспечила выдачу документов приблизительно 415 тыс. мигрантам, у которых не было документов, удостоверяющих личность, но которые жили в стране много лет.

США и европейские страны: США и ряд стран Европы проводят крупнейшие программы регуляризации. Программы, осуществляемые в ЕС, позволили выдать разрешения на временное или постоянное проживание и (или) разрешения на работу почти четырем миллионам мигрантам, не имевшим документов.

Подробную информацию о программах регуляризации можно найти в публикации Международной организации по миграции *«Доклад по мировой миграции: управление мобильностью рабочей силы в развивающейся глобальной экономике»*, 2008 г., <http://www.iom.int>.

См. также отчет Парламентской Ассамблеи Совета Европы «Программы регуляризации нерегулярных мигрантов», <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11350.htm>.

9.2.2. Варианты законной миграции

Государства создают различные каналы законной миграции с целью достижения различных целей, таких как удовлетворение потребностей рынка труда, обеспечение воссоединения семей или предоставление возможности получить образование. Спектр предлагаемых вариантов в каждой стране свой. Одни миграционные схемы носят строго временный характер, требуя от лица выехать из страны после истечения срока действия его разрешения на пребывание, а другие предусматривают возможности постоянного поселения по прибытии или после истечения определенного периода пребывания. Государства могут также предоставлять льготный доступ в допуске на территорию страны, пребывании и проживании гражданам определенных государств на основании двусторонних соглашений или в силу культурных связей.

Доступ к большинству каналов законной миграции, как правило, не предоставляется лицам, пребывающим в принимающей стране с нарушением законодательства. Каналы миграции становятся доступными после возвращения в страны происхождения, а не являются альтернативой возвращению.

Многосторонний рамочный механизм МОТ по трудовой миграции



Многосторонний рамочный механизм МОТ по трудовой миграции является всеобъемлющими руководящими принципами для правительств, работодателей, организаций трудящихся и всех субъектов, задействованных в реализации и оценке национальной, региональной и международной политики и практики в сфере трудовой миграции. Он представляет собой практический и удобный для пользователя инструмент, который содержит не обязательные для исполнения принципы, руководящие указания и ряд примеров наилучшей практики реализации основанного на правах человека подхода к трудовой миграции.

Annex 11 - МОТ, «Многосторонний рамочный механизм по трудовой миграции: необязательные принципы и руководящие указания по основанному на правах человека подходу к трудовой миграции», 2006 г.

Сборник стратегических элементов надлежащей практики в двусторонних договоренностях о временной рабочей силе



«Сборник стратегических элементов надлежащей практики в двусторонних договоренностях о временной рабочей силе», изданный Глобальным форумом по миграции и развитию (ГФМР) в 2008 г., содержит примеры соглашений о трудовой миграции и передовой практики.

Annex 12 - ГФМР, «Сборник стратегических элементов надлежащей практики в двусторонних договоренностях о временной рабочей силе», 2008 г.

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

Amnesty International et al., *Common Principles on Removal of Irregular Migrants and Rejected Asylum-Seekers*, August 2005,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/437dd5304.html>.

Council of Europe, Committee of Ministers, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 04 May 2005,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ef32984.html>.

Council of Europe's Parliamentary Assembly, *Regularization Programmes for Irregular Migrants*, 2007,

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11350.htm>.

Save the Children and the Separated Children in Europe Programme, *Position Paper on Return and Separated Children*, 2004,

http://www.savethechildren.net/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf.

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,

<http://www.unhcr.org/4b9fb1199.html>.

Заключение Исполнительного Комитета УВКБ ООН № 96 (LIV) о возвращении лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, 2003 г.,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Regional Meetings: Conclusions (Regional Meeting in Budapest, 06-07 June 2001)*, EC/GC/01/14, 2001,

<http://www.unhcr.org/4b9faee19.html>.

UNHCR, *Standing Committee, Return of persons not in need of International Protection*, EC/47/SC/CRP.28, 1997,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc260.html>.

UNHCR, «*The Return of Persons found not to be in need of International Protection to their Countries of Origin: UNHCR's role*», Protection Policy Paper, 2010,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cea23c62.html>.

Литература

ECRE, *The Way Forward : Europe's Role in the Global Refugee Protection System. The Return of Asylum-Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*, 2005,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ca7e044.html>.

IOM, *World Migration Report: Managing Labour Mobility in the Evolving Global Economy*, 2008.

Koser K., *The Return and Reintegration of Rejected Asylum-Seekers and Irregular Migrants – An Analysis of Government-Assisted Return Programmes in Selected European Countries*, IOM, 2001,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/415c6c0d4.html>.

Kraler, A., *Regularisation: A Misguided Option or Part and Parcel of a Comprehensive Policy Response to Irregular Migration?*, IMISCOE Working Paper No. 24, 2009.,

<http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/07/wp24-regularisation1.pdf>.

Laczko, K., «Opening up Legal Channels for Temporary Migration: A Way to Reduce Human Smuggling?», *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 5, No. 3, 2007, pp. 343-360.

Noll, G., «Rejected Asylum Seekers: The Problem of Return», UNHCR New Issues in Refugee Research Working Paper, No. 4, 1999,

<http://www.unhcr.org/3ae6a0cd0.html>.

OECD, «Management of Low-Skilled Labour Migration» in OECD, *International Migration Outlook*, 2008.

UNHCR, *10-Point Plan Expert Round Table N° 3: «The return of non-refugees and alternative migration options» (Geneva, Switzerland, 30 November - 1 December 2009) Summary Report*, December 2009,

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ba9ddd22.html>.

Информационная стратегия

ГЛАВА 10



Содержание

Введение	стр.292
Реализация информационных стратегий: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам	стр. 294
10.1. Информационные кампании с целью сокращения нерегулярных перемещений	стр. 295
Аденский залив: кампании по адвокатированию УВКБ ООН и МОМ об опасностях нерегулярных перемещений	стр. 295
Египет: кампания для детей «Бросьте вызов себе, не соревнуйтесь с морем»	стр. 296
Сенегал: Объединение женщин против нерегулярной миграции	стр. 297
Сенегал: телевизионная кампания по вопросу смешанных миграционных перемещений	стр. 298
Книга в жанре графических историй: <i>Des Clandestins à la Mer, les Aventures de Yado</i>	стр. 298
10.2. Информационно-просветительские мероприятия в принимающих странах	стр. 299
Молодежный Конкурс Видеороликов PLURAL +	стр. 299
Инициативы УВКБ ООН по информационно-просветительской деятельности	стр. 300
ЕС: «Не просто числа» - образовательный комплект по вопросам убежища и миграции в ЕС	стр. 300
Алжир: <i>La Nuit sur la Figure: Portraits de Migrants</i>	стр. 301
Коста-Рика: Инициативы по повышению уровня осведомленности	стр. 302
Италия: Информационная кампания против расизма	стр. 302
Пакистан: программа «Театр за развитие» для афганских беженцев	стр. 304
Польша: нигерийско-польская инициатива «Права мигрантов»	стр. 304
ЮАР: меры реагирования на ксенофобские нападки (2008 г.)	стр. 305
Украина: «Инициатива разнообразия»	стр. 306
10.3. Предотвращение торговли людьми и повышение уровня осведомленности о ней	стр. 307
Совет Европы: Кампания по борьбе с торговлей людьми «Вы не продаетесь»	стр. 307
Бельгия: кампания «Покупай ответственно»	стр. 308
Индия: Сеть полиции и НПО по повышению уровня осведомленности	стр. 308
Мексика: Местная сеть противодействия торговле людьми	стр. 308
Словения: Проект против торговли людьми и сексуального и гендерного насилия (ПАТС)	стр. 309
ЮАР: кампания «Красная карточка» - дисквалификация торговли людьми	стр. 310
Избранная библиография	стр. 312

Введение

Информационные стратегии, касающиеся смешанных перемещений, могут быть ориентированы на две цели: предотвращать нерегулярные перемещения, обеспечивая достаточную информированность людей о потенциальных рисках; повышать уровень осведомленности принимающих сообществ в отношении проблемы смешанных перемещений, противодействовать ксенофобии, содействовать толерантности и повышать уровень информированности о потребностях в защите некоторых из участников смешанных перемещений.

Информационные кампании с целью сокращения нерегулярных перемещений в странах происхождения могут помочь заполнить пробелы в знаниях о реалиях, существующих в намеренной стране назначения и об опасностях нерегулярных перемещений, таких как риск торговли людьми, жестокого обращения и эксплуатации. Информация сама по себе не предотвратит нерегулярные перемещения, если выталкивающие факторы достаточно серьезны, так как 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 до выезда, скорее повлияет на процесс принятия решения человеком, чем информация, полученная после того, как в миграционный проект уже вложены значительные средства. Информационные кампании наиболее эффективны, когда они нацелены на все сообщество, а не только на потенциальных мигрантов, так как решения о выезде из родной страны, как правило, основываются на семейном или общинном решении и поддерживаются таким решением.

Содержание информационных кампаний зависит от конкретной ситуации. Важно излагать основные идеи так, чтобы они случайно не разубедили людей, спасающихся от конфликтов и преследований, в намерении искать убежища за рубежом. Повышение уровня осведомленности о законных возможностях миграции, где таковые существуют, усиливает эффективность информационных кампаний.

Информационные стратегии, нацеленные на повышение уровня осведомленности принимающих сообществ, могут включать проекты для сообществ с целью лучшего освещения коренных причин смешанных перемещений и о человеческих страданиях, связанных с ними. Знание и лучшее понимание характеристик и потребностей в защите людей, участвующих в таких перемещениях, могут содействовать толерантности и снижению уровня ксенофобии. В качестве действенной стратегии можно привлекать политиков и выдающихся личностей к активному участию в кампаниях, чтобы препятствовать проявлениям ненависти и подстрекательства и инициировать конструктивные дебаты о миграции и смешанных перемещениях.

Публичные информационные мероприятия также могут повысить уровень осведомленности о беженском компоненте смешанных потоков и привлечь внимание к особым потребностям беженцев в защите и правам, определенным в Конвенции 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.

Торговля людьми является одной из сфер, в которой разработка широкого спектра информационных стратегий, нацеленных на достижение обеих вышеупомянутых целей – повышение уровня осведомленности принимающих сообществ и предотвращение нерегулярных перемещений – особенно заметна. Некоторые страны происхождения разработали информационные стратегии, спо-

способствующие предотвращению торговли людьми, а в государствах назначения проводятся программы повышения уровня осведомленности местных сообществ и обеспечения информированности жертв торговли о том, куда они могут обращаться за помощью. Небольшая подборка примеров таких стратегий приведена в этой главе (см. п. 10.3).

Выбор средств массовой информации, через которые информация передается наиболее эффективно, зависит 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 более обширные возможности для обсуждения проблем, обмена идеями и убеждения людей в необходимости изменить свое мнение.

Для эффективной передачи идей могут использоваться разные приемы. «Идеи на крылатых фразах» полезны для привлечения внимания аудитории и изложения информации о сложных вопросах 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.

Реализация информационных стратегий: предложения для заинтересованных сторон и поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

Предложения для заинтересованных сторон

- Распространять информационные, образовательные и коммуникационные материалы (ИОКМ) с целью информирования отдельных лиц о рисках, связанных с нерегулярными перемещениями, включая торговлю людьми и незаконный ввоз людей.
- Использовать в кампаниях простые, целенаправленные идеи, переведенные на соответствующие языки с целью охвата широкой аудитории и учитывающие возраст, гендер и культуру.
- Поощрять привлечение лиц, предпринявших опасное путешествие, к работе по оказанию влияния на выбор людей и изменение позиции принимающих сообществ.
- Указывать в информационных листовках контактные данные служб поддержки, сведения о правах и обязанностях перемещающихся лиц, информацию о доступных вариантах международной защиты и легальной миграции.
- Инициировать просветительские мероприятия для информирования о тяжелом положении беженцев и потребностях в защите лиц, движущихся в составе смешанных перемещений.
- Задействовать в реализации информационных стратегий сотрудников правоохранительных органов, правительственных служащих, политиков и местные сообщества, поощрять открытые дебаты с целью определения результатов для лиц, движущихся в составе смешанных перемещений.
- Сотрудничать с соответствующими субъектами в разработке информационных кампаний в странах происхождения, транзита и назначения.

Поддержка, которую УВКБ ООН может оказать партнерам

- Разрабатывать и реализовывать информационные стратегии, нацеленные на лиц, подпадающих под компетенцию Управления, которые могут быть участниками смешанных перемещений.
- Распространять среди лиц, подпадающих под компетенцию Управления, в лагерях для беженцев и городах информацию об их правах и обязанностях и возможных вариантах с целью обеспечения безопасности передвижения.
- Инициировать в принимающих сообществах просветительские кампании по укреплению толерантности и борьбе с расизмом и ксенофобией.

10.1. Информационные кампании с целью сокращения нерегулярных перемещений

Информационные кампании, проводимые в странах происхождения с целью сокращения нерегулярных перемещений, могут помочь заполнить пробелы в знаниях о реалиях, существующих в намеченной стране назначения, и об опасностях нерегулярных перемещений, таких как риск торговли людьми, жестокое обращение и эксплуатация. Информация сама по себе не предотвратит нерегулярные 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. Информационные кампании наиболее эффективны, когда они нацелены на все сообщество, а не только на потенциальных мигрантов, так как решения о выезде из родной страны, как правило, основываются на семейном или общинном решении и поддерживаются таким решением.

АДЕНСКИЙ ЗАЛИВ: КАМПАНИИ ПО АДВОКАТИРОВАНИЮ УВКБ ООН И МОМ ОБ ОПАСНОСТЯХ НЕРЕГУЛЯРНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ 2009 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

МОМ и УВКБ ООН инициировали серию кампаний по адвокатированию в разных странах региона Аденского залива с целью предупреждения беженцев и мигрантов об опасностях проезда по территории Сомали и через Аденский залив в Йемен и далее.

В. Участники

- МОМ;
- УВКБ ООН;
- партнеры, в том числе Специальная рабочая группа по смешанной миграции (СРГСМ) и местные НПО.

С. Действия

Информационные кампании УВКБ ООН в Сомали и Эфиопии

- Информационная кампания проводилась в Пунтленде, южно-центральной части Сомали и Эфиопии. Она была ориентирована на три главных компонента. Это:
 - крайняя опасность пересечения Аденского залива;
 - право искать убежища в Пунтленде и доступная помощь со стороны УВКБ ООН;
 - отношение к мигрантам с уважением их достоинства.
- 10 тыс. информационных листовок были распространены в Пунтленде через местные НПО и 5 тыс. – в южно-центральной части Сомали.
- По радио «Дальджир» в Пунтленде передавались радиосоюжеты, интервью и театральная постановка.
- Беженцы принимали участие в информационных кампаниях УВКБ ООН и рисовали рисунки, иллюстрирующие опасности нерегулярных перемещений через Аденский залив.

Кампания MOM на радио

- В сентябре 2009 г. MOM в партнерстве с УВКБ ООН начала радио кампанию на «Зарубежном вещании Би-би-си» (BBC WST), ориентированную на мигрантов и лиц, ищущих убежища, а также принимающие сообщества в Джибути, Эфиопии, Кении, Сомали и Йемене.
- Программа охватывает три темы:
 - «Что вам необходимо знать перед миграцией» - направлена на беженцев и мигрантов;
 - «От чего спасаются люди?»;
 - «Отбросим предрассудки в отношении беженцев и мигрантов» - направлена на принимающие сообщества.
- В рамках программы сомалийские беженцы, мигранты и лица, ищущие убежища, в Кении, Эфиопии и Йемене обсуждают возможности и проблемы жизни в изгнании, а ЛПВС в Сомали – те же проблемы, что и лица, перемещенные внутри их собственной страны.

D. Обзор

Кампании по адвокатированию, проведенные в партнерстве между УВКБ ООН и MOM, повысили уровень осведомленности о смешанных перемещениях в Аденском заливе и побудили сообщества к диалогу. Эти кампании также включают усилия по лоббированию в национальных и региональных органах власти, среди традиционных лидеров и других заинтересованных субъектов необходимости большего участия в решении проблем, связанных со смешанными перемещениями.

Хотя измерить влияние этих кампаний в полной мере сложно, УВКБ ООН и MOM, вместе с остальными членами СРГСМ в Сомали, намереваются продолжать свои усилия по повышению уровня осведомленности о гуманитарных потребностях лиц, пересекающих Аденский залив, по информированию принимающих сообществ в отношении бедственного положения мигрантов и лиц, ищущих убежища, и по лоббированию альтернативных вариантов миграции.

E. Дополнительная информация

Annex 1 - УВКБ ООН, «Смешанный миграционный поток: картины и свидетельства из Босассо», 2008 г.

Annex 2 - MOM, «Заключительный доклад MOM УВКБ ООН: повышение уровня осведомленности о борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом людей через Босассо», 2009 г.

Египет: кампания для детей «Бросьте вызов себе, не соревнуйтесь с морем»

2009 г. – до настоящего времени

Кампания «Бросьте вызов себе, не соревнуйтесь с морем», проводимая MOM, была начата в ноябре 2009 г. правительствами Египта и Италии с целью решения проблемы растущего числа несопровождаемых египетских детей, прибывающих в Италию. Эта кампания повышает уровень осведомленности о рисках, связанных с нерегулярной миграцией, и стимулирует безопасные альтернативы.

Она предупреждает детей и их семьи о рисках незаконных поездок и информирует их об имеющихся каналах регулярной миграции. Кампанию дополняет проект, который предусматривает техническое образование и языковую подготовку потенциальных мигрантов для удовлетворения спроса на рабочую силу в Италии. Кампания признает право на эмиграцию и право на защиту от эксплуатации, а также право на доступ к образованию.

СЕНЕГАЛ: ОБЪЕДИНЕНИЕ ЖЕНЩИН ПРОТИВ НЕРЕГУЛЯРНОЙ МИГРАЦИИ



2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В 2006 году в Тиаруйе-сюр-Мер, деревне в пригороде Дакара, 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 нерегулярной миграции в Сенегале» (“Association des femmes pour la lutte contre l’émigration clandestine au Sénégal”) с целью повышения осведомленности молодежи об опасностях нерегулярной миграции из Сенегала в Европу. Впоследствии Объединение расширило сферу своей деятельности на 34 населенных пункта Сенегала.

В. Участники

- Объединение женщин против нерегулярной миграции в Сенегале

С. Действия

- Объединение проводит регулярные информационно-просветительские кампании об опасностях нерегулярной миграции посредством информационных семинаров и телепередач, а также других инициатив с участием СМИ.
- Объединение также предлагает семьям жертв, погибших в море, 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 нерегулярной миграции. Отношения между матерью и сыном всегда лежали в основе миграционного процесса в Западной Африке, и недавнее изменение в позиции матерей стало ключевым компонентом кампании против нерегулярной миграции в Европу.

Помимо этого, проекты, связанные с получением дохода и микрофинансированием, позволили некоторым молодым потенциальным мигрантам остаться в Сенегале или собрать средства на поездку законными каналами. 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 обеспечить дальнейшее развитие своей деятельности.

Е. Дополнительная информация

Bouilly, E., "Les enjeux féminins de la migration masculine : le Collectif des femmes pour la lutte contre l'immigration clandestine de Thiaroye-sur-Mer" in *Politique Africaine*, No. 109, 2008, pp. 16- 31.

Charrière, F. and Frésia, M., *West Africa as a Migration and a Protection area*, UNHCR, 2008, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a277db82.html>.

Сенегал: телевизионная кампания по вопросу смешанных миграционных перемещений

Телевизионная кампания по вопросу смешанных миграционных перемещений была разработана Иммиграционным департаментом Испании в ответ на растущие масштабы смешанных миграционных перемещений из Сенегала и других африканских стран на испанские Канарские острова.

Соответствующая реклама транслировалась по местному телевидению Сенегала в течение шести недель в конце 2007 года и дополнялась сообщениями по радио и в печати. Реклама включала сообщения, предупреждающие людей об опасностях нерегулярного передвижения, и давала информацию об условиях жизни в Европе. Кампания придавала положительный оттенок предупреждению людей об опасностях нерегулярного передвижения, напомнив им об их ценности для родных стран.

Рекламный ролик кампании выложен по адресу <http://www.youtube.com/watch?v=5pPA0DlJYKM>.

Книга в жанре графических историй *Des Clandestins à la Mer, les Aventures de Yado*

Книга в жанре графических историй *Des clandestins à la mer, les aventures de Yado* (авторы Пай Тшибанда и Леон Чибемба), изданная при поддержке УВКБ ООН, была создана в 2010 г. для повышения уровня осведомленности об опасностях нерегулярных перемещений из Африки в Европу и для демонстрации реалий жизни в Европе. Она призвана помочь молодым людям принимать обоснованные решения и осуществлять меры предосторожности во избежание незаконных поездок и возможного жестокого обращения и эксплуатации со стороны контрабандистов людей.



Книга включает три сюжета, которые привлекают внимание к положению мигрантов и беженцев, а также к необходимым мерам предосторожности, которые следует принять перед тем, как выезжать за границу. Он демонстрирует риски и последствия нерегулярной миграции в поисках лучших возможностей, а также бедность и тяготы, которые

приходится испытывать в Европе после долгого, полного опасностей путешествия за море. В книге, кроме того, освещаются выгоды, которые миграция может принести в плане развития стран происхождения после возвращения иммигрантов в родные края, а также моральные и культурные различия в Европе и Африке.

Книга в жанре графических историй выложена в Интернете по адресу <http://www.coccinellebd.be/Des-Clandestins-a-la-Mer,244>.

10.2. Информационно-просветительские мероприятия в принимающих странах

Информационные стратегии, нацеленные на повышение информированности принимающих сообществ, могут включать проекты для сообществ с целью лучшего освещения коренных причин смешанных перемещений и о человеческих страданиях, связанных с ними. Знание и лучшее понимание характеристик и потребностей в защите людей, участвующих в таких перемещениях, могут содействовать толерантности и снижению уровня ксенофобии.

МОЛОДЕЖНЫЙ КОНКУРС ВИДЕОРОЛИКОВ PLURAL + 2010 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

Альянс цивилизаций ООН в партнерстве с международными организациями организовал Молодежный Конкурс Видеороликов, в рамках которого исследуются темы, касающиеся миграции, многообразия и идентичности. Фестиваль признает молодых людей в качестве мощного ресурса для развития социальных изменений и направлен на обеспечение их активного участия в работе по решению ключевых проблем, связанных с интеграцией мигрантов, толерантностью, идентичностью, многообразием, правами человека и социальной сплоченностью.

В. Участники

- Молодежь в возрасте от 9 до 25 лет;
- организации, предоставляющие спонсорские средства для молодежных видеоработ;
- Альянс цивилизаций ООН;
- организации-партнеры: Фонд Анны Линд, Аль-Джихид, Арабская телевизионная станция, Аудиовизуальная электронная платформа, Телевизионно-медийный форум BaKaFORUM, Нью-Йоркский центр миграционных исследований, CHINH, CineySalud, Coream, Fondacio Forum Universal de Les Cultures (FFUC), MOM, Центр обучения с помощью СМИ, NEXOSAlianza Association, «Нет – гетто!», Центр Пэли для СМИ, RedUNIAL, Международная ассоциация Roots and Routes, Королевская кинематографическая комиссия Иордании, кинофестиваль Senza Frontiere («Без границ»), Экологический фестиваль «Санчайлд», Телевидение ООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, Ассоциация по международной миграции США (AMM США).

С. Действия

- Информационная кампания приглашает молодых людей в возрасте от 9 до 25 лет подавать короткие видеофильмы, где выражаются мысли, опыт, мнения и предложения по вопросам, касающимся миграции, многообразия и идентичности.
- Ряд организаций готов предоставить ресурсы для проведения обучения по вопросу производства видеофильмов.
- Победителям была вручена Премия Международного жюри PLURAL+, которая включала 1000 долларов США и оплаченное приглашение на церемонию вручения наград PLURAL+ за 2010 год, которая состоялась в ноябре 2010 г.

Д. Обзор

Фестиваль создает атмосферу уважения и толерантности среди молодежи и поощряет ее к активному участию в решении проблематичных вопросов. Молодежные видеоработы ориентированы на повышение уровня осведомленности на основе принципов согласия и многообразия с целью предотвращения нетерпимости, культурного и религиозного разногласия.

Е. Дополнительная информация

Имеется на веб-странице www.unaoc.org/pluralplus.

Инициативы УВКБ ООН по информационно-просветительской деятельности

«Убежище и миграция» - это отдельный раздел общедоступного веб-сайта УВКБ ООН. Он содержит актуальную информацию о смешанных перемещениях в различных регионах и освещает точки пересечения между защитой беженцев и смешанными перемещениями.

Подробная информация приведена по адресу <http://www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html>.

Последний выпуск журнала УВКБ ООН **«Беженцы» (2007 г.)** назывался **«Беженец или мигрант? Почему это важно»**. Он был посвящен теме смешанных перемещений и содержал серию статей о различных случаях, связанных со смешанным перемещением, в разных районах мира (Аденском заливе, Южной Африке, Средиземноморье и Карибском регионе). Журнал также привлек внимание к трудностям, с которыми государства сталкиваются в проведении различия между беженцами и мигрантами.

Журнал выложен в Интернете по адресу <http://www.unhcr.org/refmag/148/index.html>.

ЕС: «НЕ ПРОСТО ЧИСЛА» - ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ КОМПЛЕКТ ПО ВОПРОСАМ УБЕЖИЩА И МИГРАЦИИ В ЕС 2009 г.

А. Краткая информация и обоснование

Образовательный комплект «Не просто числа» призван улучшить понимание молодежи в отношении лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов в ЕС и содействовать

справедливому восприятию этих групп и их принятию в европейском обществе. Комплект дает молодым людям инструмент для анализа и выработки обоснованных взглядов на убежище и миграцию.

В. Участники

- МОМ;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- УВКБ ООН и МОМ совместно разработали и распространили учебные материалы, в том числе, DVD, пособие для учителя, короткие фильмы и форму оценки, ориентированные на возраст 12-18 лет.
- DVD описывает жизнь разных категорий неграждан, в том числе лиц, ищущих убежища, переселенных беженцев, жертв торговли людьми, трудовых мигрантов и лиц, мигрирующих с целью воссоединения семьи.
- Пособие для учителя содержит ресурсы для преподавателей и других работников образования; оно специально предназначено для ответов на вопросы в классе и устранения распространенных среди молодежи неверных представлений о мигрантах и беженцах.

Д. Обзор

Образовательный комплект – практический и удобный для пользователя информационный ресурс, которым можно пользоваться как в классе, так и во внеклассной работе. Он содержит упражнения, предполагающие участие учащихся, а также информацию об отличии между мигрантами и беженцами и разнице в их потребностях в защите. Образовательный комплект был широко распространен: было выпущено около 2 тыс. пробных экземпляров комплекта на 20 разных языках, которые были распространены во всех 27 государствах-членах ЕС.

Е. Дополнительная информация

Annex 3 - МОМ и УВКБ ООН, *Пособие для учителя: Образовательный комплект по вопросу убежища и миграции «Не просто числа», 2009 г.*

Дополнительная информация имеется на веб-страницах

<http://www.unhcr.org/49cba1d02.html> и

<http://www.iom.int/jahia/Jahia/not-just-numbers-educational-toolkit/lang/en public websites.>

Алжир:

La Nuit sur la Figure: Portraits de Migrants

Публикация “La nuit sur la figure. Portraits de Migrants” создана итальянской НПО CIPS (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli) и Представительством УВКБ ООН в Алжире в 2008 г. 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 содержит фотографии и свидетельства 17 мигрантов и беженцев в Алжире. Она была широко распространена в Алжире и других странах Северной Африки.

Подробная информация (на французском языке) приведена по адресу

<http://akcentuatethepositive.over-blog.com/article-18065579.html>.

Коста-Рика: информационно-просветительские инициативы

Уличная пьеса УВКБ ООН «Toda tierra es tu Tierra» («Вся земля – твоя земля»)

Уличная пьеса «Toda Tierra es Tu Tierra» («Вся земля – твоя земля»), спонсором которой выступило УВКБ ООН, была создана в сотрудничестве с НПО для беженцев ACAI, Министерством культуры и молодежи, преподавателями и учащимися государственного учебного заведения «Conservatorio Castella». Пьеса, которая представляет собой сочетание танцев, поэзии, музыки и театрального представления, была показана в ряде населенных пунктов Коста-Рики в 2007-2008 гг. В ней задействованы 45 молодых людей, в том числе коста-риканские и колумбийские беженцы, мигранты и подростки. Пьеса описывает опыт нескольких людей, которым пришлось бежать из родной страны, чтобы спасти свою жизнь, а также ксенофобию и дискриминацию, с которой они сталкивались в принимающей стране. Пьесе была присуждена премия Министерства культуры Коста-Рики за вклад в поддержку толерантности и культурного многообразия.

Двухлетний видео фестиваль УВКБ ООН

Двухлетний видео фестиваль УВКБ ООН был инициирован с целью борьбы с ксенофобией и противодействия растущему отрицательному отношению к беженцам, особенно со стороны молодежи города Сан-Хосе (Коста-Рика). Фестиваль проводится с учетом результатов исследования, проведенного по поручению УВКБ ООН, которое демонстрирует, что только 57 процентов жителей Сан-Хосе понимает бедственное положение беженцев, причем люди от 18 до 35 лет скорее воспринимают беженцев в негативном свете. УВКБ ООН также выступило спонсором инициативы «Скороварка», которая объединила молодых кинематографистов с целью создания короткого документального фильма о проблемах беженцев.

Документальный фильм «Главное укрытие» выложен по адресу

<http://www.acnur.org/t3/portugues/>

«Рассказы беженцев» УВКБ ООН

«Рассказы беженцев» УВКБ ООН записываются в рамках проекта УВКБ ООН в Коста-Рике для того, чтобы информировать детей о бедственном положении беженцев и поощрять их к поддержке интеграции и к борьбе с ксенофобией. В ходе обследования, проведенного в 2008 году, приблизительно 40 процентов молодых беженцев в Коста-Рике сообщили, что они являются или были жертвами нетерпимости или оскорблений со стороны одноклассников или учителей. Проект ориентирован на коста-риканских учащихся по всей стране, помогая им осознать страдания своих сверстников. Для этого в рамках проекта собираются рассказы молодых беженцев о событиях, происходивших с ними во время вынужденных перемещений из-за насилия или преследований. Серия радиорассказов беженцев и коста-риканских детей также выложена на общедоступном веб-сайте УВКБ ООН.

См., например, историю Анни, беженки из Колумбии, по адресу

<http://www.unhcr.org/4b5eab5c9.html>

ИТАЛИЯ: ИНФОРМАЦИОННО-ПРОСВЕТИТЕЛЬСКАЯ КАМПАНИЯ ПРОТИВ РАСИЗМА 2009 – 2010 гг.

А. Краткая информация и обоснование

Широкая коалиция 26 представителей итальянского гражданского общества в марте 2009 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, aprì ai diritti”*). Датой начала кампании и последующего ее завершения было намеренно выбрано 21 марта, в ознаменование Международного дня борьбы за ликвидацию расовой дискриминации.

Кампания стремилась поставить под сомнение предполагаемые связи между иммиграцией и национальной и личной безопасностью, мнение о существовании которых преобладает в Италии в последние годы. Цель кампании состояла в том, чтобы содействовать взаимопониманию между сообществами, искоренить предвзятость, которая питает расизм, и решить проблему роста числа зафиксированных случаев расизма и ксенофобии по всей стране.

В. Участники

- «Международная амнистия»;
- итальянские НПО;
- итальянские профсоюзы;
- религиозные благотворительные фонды;
- организация «Спасите детей»;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Гражданам предлагалось подписать петицию, где подчеркиваются принципы, основанные на Конституции Италии и Всеобщей декларации прав человека. Лицам, выполняющим политические или публичные функции, предлагалось подписать особый документ об обязательствах. Журналистов просили соблюдать «Римскую хартию», а УВКБ ООН поддерживала Кодекс поведения средств массовой информации в отношении освещения лиц, ищущих убежища, беженцев, жертв торговли людьми и мигрантов.
- Были собраны подписи в поддержку манифеста для повышения уровня осведомленности о жизни иммигрантов в Италии и стоящих перед ними проблемах.
- Кампания создала широкий спектр инструментов, в том числе телевизионный и радиоролик с участием ряда популярных итальянских актеров кино и телевидения, ссылки на веб-сайты, плакаты, открытки, стикеры и булавки с логотипом кампании, улыбающимся желтым привидением, созданным одиннадцатилетним мальчиком-рома.

Д. Обзор

Кампания объединила усилия организаций и ассоциаций с разными мандатами и задачами. Вышеупомянутый манифест подписали более 80 тыс. человек. Кампанию хорошо приняло Правительство, которое одобрило ее за вклад в укрепление толерантности к иностранцам, проживающим в стране. Вместе с тем, необходимы дальнейшие меры по противодействию росту острых ксенофобских проявлений по отношению к меньшинствам в Италии.

Е. Дополнительная информация

Аппех 4 - «Информационно-просветительская кампания против расизма», 2009 г., Италия. Информационный листок о пресс-конференции (только на итальянском языке), 18 марта 2009 г.

Дополнительная информация имеется на сайте <http://www.nonaverpaura.org/>.

ПАКИСТАН: ПРОГРАММА «ТЕАТР ЗА РАЗВИТИЕ» ДЛЯ АФГАНСКИХ БЕЖЕНЦЕВ 2008 г.

А. Краткая информация и обоснование

В 2008 г. УВКБ ООН в партнерстве с пакистанской НПО «Борьба за изменения» (SACH) начала информационно-просветительскую кампанию, используя театр для передачи идей, призванных повысить осведомленность афганских беженцев об их законных правах и обязанностях в Пакистане. Была создана театральная постановка, послужившая практически информационно-просветительским инструментом.

В. Участники

- Пакистанская НПО «Борьба за изменения»;
- УВКБ ООН.

С. 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.
- УВКБ ООН и вышеупомянутая НПО направили афганский театральный коллектив в деревни, где он давал представления толпам мужчин и мальчиков, собравшимся из любопытства.
- Программа «Театр за развитие» действует в ряде стран по всему миру, проводя аналогичные информационные мероприятия.
- 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.

Д. Обзор

Программа «Театр за развитие» убедительными и понятными средствами передавала 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. Вместе с тем, образовательные семинары повысили уровень осведомленности о проблемах защиты беженцев.

Е. Дополнительная информация

Annex 5 - Shahzad, A., *Reality-based drama helps Afghans understand refugee rights*, UNHCR, August 2008

Польша: нигерийско-польская инициатива «Права мигрантов»

Нигерийско-польская инициатива «Права мигрантов» была начата Службой гуманитарной поддержки (СГП) и Фондом «Институт верховенства права» (ИВП) в 2009 г. Инициатива имела целью укрепить уважение к правам нигерийских мигрантов в Польше, развить потенциал юристов, правительственных служащих и НПО, усилить роль партнерств в деятельности по адвокатированию.

Инициатива предусматривает налаживание связей, распространение и обмен знаниями и информацией между Нигерией и Польшей, мониторинг иммиграционного законодательства и подготовку соответствующих отчетов, проведение юридических консультаций для мигрантов перед выездом из Нигерии с целью предотвращения нерегулярных перемещений и содействия местной интеграции по прибытии в Польшу. Еще одна задача данной инициативы – повышение уровня осведомленности о практике трудовой эксплуатации и жестокого обращения с мигрантами с особыми потребностями, особенно с женщинами и детьми. Эта задача решается на основе партнерств между организациями ориентированными на сообщества, частными и государственными учреждениями.

Дополнительная информация приведена по адресу www.nigerianpolishinitiative.org.

ЮАР: меры реагирования на ксенофобские нападки (2008 г.)

Кампания «Движение ЕДИНСТВО»

Кампания «Движение ЕДИНСТВО» была запущена в марте 2008 г. в Музее апартеида под патронатом епископа Десмонда Туту. Она была разработана в ответ на рост числа ксенофобских нападков на беженцев и мигрантов в Южно-Африканской Республике. На интерактивном веб-сайте изложены права и обязанности южноафриканцев, африканцев и граждан стран мира с целью изменения ксенофобского отношения и содействия единству, многообразию и толерантности в ЮАР. Кампания ориентирована на интеграцию мигрантов и беженцев в общество и на уважение к правам человека всех людей, с акцентом на право на равенство.

Кампанию поддерживает радиостанция METRO FM; в качестве послов доброй воли выступает ряд знаменитостей и представителей средств массовой информации. Кампания, кроме того, предусматривает наращивание возможностей государственных служб по отстаиванию признанных прав мигрантов и беженцев, а также мероприятия по школьной программе и обучение в сфере прав человека. Поощряются контакты в социальных сетях Facebook и YouTube, а на веб-сайте кампании ведется блог, способствующий обмену информацией.

Дополнительная информация имеется на сайте <http://www.1movement.co.za/>.

Инициатива по противодействию ксенофобии в ЮАР толерантность, интеграция, многообразие

«Инициатива по противодействию ксенофобии в ЮАР: толерантность, интеграция, многообразие» - программа, разработанная MOM в 2007 г. по теме «У Убунту нет границ». Она направлена на защиту прав человека всех мигрантов независимо от их статуса в ЮАР. В 2008 году MOM в партнерстве с компанией Saatchi & Saatchi South Africa, радиостанцией METRO FM и Южноафриканской вещательной корпорацией (САБК) запустила программу по повышению уровня осведомленности о правах и обязанностях мигрантов, предусмотренных Конституцией ЮАР и Законом об иммиграции, а также провела соответствующие тренинги, призванные обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов, иммиграционных органов, органов здравоохранения и социального обеспечения были достаточно информированы о правах мигрантов. MOM, кроме того, в сотрудничестве с представительством Frayintermedia в ЮАР и Замбии провела семинары по многообразию с целью информированности СМИ о правах мигрантов, улучшения качества материалов СМИ о многообразии и миграции, повышения уровня осведомленности о роли СМИ

в формировании общественного мнения о мигрантах. МОМ выполнила проект по независимому исследованию первопричин и факторов, которые привели к возникновению ксенофобских настроений и жестоких нападков на мигрантов в 2008 г.

Annex 6 - Misago, J-P., Landau, L. B. and Monson, T., *Towards Tolerance, Law and Dignity: Addressing Violence against Foreign Nationals in South Africa*, IOM, 2009

УКРАИНА: ИНИЦИАТИВА РАЗНООБРАЗИЯ

2007 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

В ответ на рост количества предполагаемых преступлений на расовой почве в Украине, организация «Международная амнистия», МОМ, УВКБ ООН и другие заинтересованные организации гражданского общества в апреле 2007 г. создали межведомственную сеть «Инициатива разнообразия», с целью улучшения координации действий в этой сфере.

«Инициатива разнообразия» преследует четыре основные цели: поддерживать деятельность государства, которая поощряет межкультурный диалог; выявлять существующие пробелы в законодательстве и обеспечении соблюдения законов; рекомендовать меры по укреплению реакции правовой системы на преступления по мотиву расовой ненависти; привлекать внимание к наличию в Украине преступлений на почве ненависти, проводя просветительские мероприятия и информационные кампании.

В. Участники

- «Международная амнистия» в Украине;
- юридические лица и заинтересованные отдельные граждане;
- дипломатический корпус;
- международные агентства, а именно МОМ и УВКБ ООН;
- украинские правительственные ведомства: Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Служба безопасности Украины, Государственный комитет Украины по делам национальностей и религий;
- НПО.

С. Действия

- Поддержка действий государства, способствующих межкультурному диалогу и межведомственной координации, с расширением участия НПО и МПО;
- содействие диалогу на высоком уровне между дипломатическими кругами и правительственными органами с целью поощрения согласованного подхода и признания фактов расовых нападков и преступлений на почве ненависти;
- адвокати́рование создания системы уголовного правосудия, которая признает, расследует и успешно преследует преступления по мотивам расовой ненависти;
- мониторинг сообщений и статей в СМИ на предмет выявления диффамации и мотивирующих ненависть выступлений;
- привлечение гражданского общества к участию посредством проведения исследований и обследований, участия в круглых столах, организации культурных общественных мероприятий и участия в них, выпуска ежемесячных информационных бюллетеней, проведения информационных кампаний, выступлений в школах, посольствах, клубах и т.д.;

- сбор и распространение проверенной и стандартизированной статистики о предполагаемых преступлениях на почве ненависти, содействие анализу тенденций, разработка планов вмешательства;
- ведение централизованной базы данных, основанной на материалах членов сети, посольств и других субъектов гражданского общества, в которой регистрируются случаи предполагаемых преступлений на почве ненависти и осуществляется мониторинг тенденций;
- создание списка рассылки как механизма объединения гражданского общества разных регионов. (В настоящее время в списке рассылки зарегистрировано 100 отдельных лиц и организаций, а бюллетень «В одной лодке» ежемесячно получают более 2000 лиц и организаций).

D. Обзор

Включение в сеть широкого круга субъектов дает возможность сосредоточить внимание на множестве вопросов, представляющих общий интерес, а совместные действия способствовали уменьшению в 2009 г. числа преступлений по мотиву расовой ненависти в Украине.

Статистические материалы поступают в основном от субъектов, находящихся в Киеве, что приводит к региональной диспропорции в деятельности.

E. Дополнительная информация

Размещена на веб-сайте <http://diversipedia.org.ua/>.

10.3. Предотвращение торговли людьми и повышение уровня осведомленности о ней

Торговля людьми является одной из сфер, в которой разработка широкого спектра информационных стратегий, нацеленных на достижение повышения уровня осведомленности принимающих сообществ и предотвращение – особенно заметна. Некоторые страны происхождения создали информационные стратегии, способствующие предотвращению торговли людьми, а в государствах назначения проводятся программы повышения уровня осведомленности местных сообществ и обеспечения информированности жертв торговли о том, куда они могут обращаться за помощью. Ниже приведена небольшая подборка примеров таких стратегий.

Совет Европы: Кампания по борьбе с торговлей людьми «Вы не продаетесь»

Европейская кампания по борьбе с торговлей людьми «Вы не продаетесь» освещает положения о защите, закрепленные в Конвенции Совета Европы 2005 г. о противодействии торговле людьми.

Были разработаны рекламные средства, такие как футболки, открытки и стикеры, а также рассказ в картинках с изложением историй пяти жертв торговли людьми, иллюстрирующие различные формы торговли людьми.

Рассказ в картинках выложен по адресу

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/comicstrip/default_en.asp.

Бельгия: кампания «Покупай ответственно»

Кампания «Покупай ответственно» была начата MOM в сотрудничестве с компанией Saatchi and Saatchi в 2009 г. в Брюсселе (Бельгия). Она направлена на повышение уровня осведомленности о торговле рабочей силой и повышения ответственности потребителей. Кампания состоит из мероприятия, в центре которого - гигантская перевернутая покупательская тележка, в которой заключены модели, изображающие трудящихся-мигрантов, а также полуминутный телевизионный ролик, призывающий зрителей задаться вопросом: «Что стоит за вещами, которые мы покупаем?»

Кампания рекомендует действия, которые могут повлиять на ситуацию. Это – одна из первых кампаний против торговли людьми, нацеленная на то, чтобы снизить спрос на принудительный труд в странах назначения.

Начало кампании в Брюсселе привело к появлению более чем 300 статей в прессе всего мира, а веб-сайт «Покупай ответственно» за четыре первых дня посетили свыше 9000 посетителей. Более 1500 лиц стали членами соответствующей группы в сети Facebook.

Подробная информация приведена на веб-сайте <http://www.buysresponsibly.org/>.

Индия: Сеть полиции и НПО по повышению уровня осведомленности

«Сеть полиции и НПО по повышению уровня осведомленности» была создана в 2007 г. в Дели для информирования людей на автобусных остановках и вокзалах о торговле людьми и для выявления детей, подвергающихся риску стать жертвами торговли. Полиция Дели усилила бдительность, чтобы не давать торговцам эксплуатировать брошенных и бездомных детей, использующих автобусные остановки и вокзалы как площадки для игр.

Была организована специальная информационная программа для сотрудников железнодорожной полиции и других лиц, дежурящих на вокзалах, а также для уличных торговцев, швейцаров и таксистов. Полиция наладила партнерство с НПО, призванное обеспечить, чтобы спасенным детям оказывались соответствующие психологические консультации и предоставлялось безопасное укрытие. Полиция также участвует в программах по адвокатированию в школах и колледжах, в ходе которых освещается процесс и последствия торговли людьми, а детей информируют о телефонной службе помощи и услугах поддержки, имеющих в Дели.

Союз с уличными торговцами, швейцарами и таксистами придал им уверенности в необходимости работы в качестве информаторов полиции, а партнерство с НПО способствовало направлению лиц, подвергающихся риску, в соответствующие органы.

Annex 7 - УНП ООН, Правительство Индии, «Сборник примеров передовой практики правоохранительных органов по борьбе с торговлей людьми». УНП ООН, 2007 г.

МЕКСИКА: МЕСТНАЯ СЕТЬ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТОРГОВЛЕ ЛЮДЬМИ 2006 г. – до настоящего времени

А. Краткая информация и обоснование

С июня 2006 г. широкая коалиция партнеров в составе правительства, НПО и международных организаций сообща работает под эгидой Местной сети противодействия торговле людьми (далее – «Сеть») для предотвращения торговли людьми и предоставления жертвам защиты и помощи на южной границе Мексики. В этом контексте Сеть, среди

прочего, разработала информационно-просветительские мероприятия в поддержку усилий по профилактике и защите.

В. Участники

- Мексиканские ведомства, в том числе Национальный институт миграции, Департамент развития семьи, Мексиканская комиссия помощи беженцам, штат Чьяпас, Национальная комиссия по правам человека, Комиссия штата по правам человека, муниципальные ведомства и полиция штата;
- правозащитный центр Fray Matías de Córdova;
- консульства Гондураса, Гватемалы и Сальвадора;
- МОМ;
- НПО, работающие на южной границе Мексики;
- УВКБ ООН.

С. Действия

- Сеть разработала ряд тренингов по вопросам торговли людьми, в том числе презентации о связи между убежищем и торговлей людьми.
- Представители Сети посетили местные школы, чтобы повысить уровень информированности учащихся и преподавателей о проблеме торговли людьми. Сеть также создала театральные постановки о торговле людьми, которые демонстрировались на площадях.
- Сеть разработала ряд материалов, включая информационные листки о торговле людьми, которые были распространены в сообществе.

Д. Обзор

С момента своего образования Сеть повысила уровень осведомленности о проблеме торговли людьми и добилась успеха на пути к разработке законодательства по данному вопросу. Пока у сети еще нет официального мандата или статуса организации, как нет и своего бюджета. В результате обязательства широкого круга субъектов, участвующих в работе Сети, различаются по уровню.

СЛОВЕНИЯ: ПРОЕКТ ПРОТИВ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ И СЕКСУАЛЬНОГО И ГЕНДЕРНОГО НАСИЛИЯ (ПАТС)

2003 г.

А. Краткая информация и обоснование

В Словении был разработан «Проект против торговли людьми и сексуального и гендерного насилия» (ПАТС), цель которого состояла в предоставлении определенным группам лиц, ищущих убежища и подвергающихся риску, информации об опасностях нерегулярных перемещений и торговли людьми. Проект также был ориентирован на содействие в выявлении жертв торговли людьми и предоставление им необходимой защиты и помощи.

В. Участники

- Министерство внутренних дел Словении;
- две словенские НПО – Ассоциация «Ключ» и Словенский благотворительный центр психосоциальной помощи беженцам;
- УВКБ ООН.

С. 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. Брошюра призывает жертв торговли людьми идентифицировать себя и содержит советы о том, где они могут получить поддержку и помощь в Словении и в странах назначения в Европе. Брошюра была распространена среди всех женщин и несопровождаемых/разлученных с семьей детей, ищущих убежища, ходатайства которых находились на рассмотрении.
- Социальные работники проводили личные информационные занятия с ищущими убежища женщинами и несопровождаемыми/разлученными с семьей 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 обратиться за помощью.

D. Обзор

ПАТС демонстрирует эффективное сочетание широко распространяемой информации («Словаря») с последующими собеседованиями и личными информационными занятиями, которые могут помочь в выявлении жертв торговли людьми. 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 идентифицирует себя и попросит о помощи. Проект стал уникальной моделью предотвращения торговли лицами, ищущими убежища и подвергающимися риску, и впоследствии он был расширен на Боснию и Герцеговину. Вместе с тем, однако, проект был ориентирован только на женщин и несопровождаемых/разлученных с семьей детей, которые уже были идентифицированы как лица, ищущие убежища. Мигранты доступа к этой информации не имели.

E. Дополнительная информация

Дополнительная информация о роли УВКБ ООН в защите жертв торговли людьми приведена в Главе 5.3.2 «Незаконный ввоз людей, торговля людьми и похищение людей» «Руководство УВКБ ООН по защите женщин и девочек», 2008 г.,

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&query=handbook+protection+of+women+and+girls>.

ЮАР: КАМПАНИЯ «КРАСНАЯ КАРТОЧКА» - ДИСКВАЛИФИКАЦИЯ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

2010 г. – до настоящего времени

A. Краткая информация и обоснование

ЮНИСЕФ запустил кампанию «Красная карточка» как важную стратегию повышения уровня осведомленности с целью оказания поддержки Правительству Южно-Африканской Республики. Кампания стала частью программы ЮНИСЕФ «Ключевые действия по усилению защиты детей во время Чемпионата мира по футболу 2010 г. и в последующий период».

B. Участники

- ЮНИСЕФ;
- Национальная прокуратура ЮАР;
- филиал компании TOTAL в ЮАР.

С. Действия

- Кампания «Красная карточка» ранее была начата МОТ в 2002 году. Повторный запуск этой кампании имел целью расширить информированность о жестоком обращении с детьми, торговле детьми и эксплуатации детей, а также стимулировать активное участие обществственности в развитии систем защиты детей.
- Материалы кампании включали 500 тыс. информационных листовок и плакатов, а также красные карточки.
- Красная карточка, размером с кредитную карточку, символизирует карточки, показываемые футболистам, которые грубо нарушают правила игры и удаляются с поля. Аналогичным образом, кампания подчеркнула, что жестокое обращение, торговля детьми и эксплуатация детей не допустимы в Африке.
- Национальная прокуратура отвечает за преследование по делам торговли людьми, а филиал компании TOTAL в ЮАР в сотрудничестве с Управлением туризма ЮАР отвечает за распространение красных карточек на станциях техобслуживания, в отелях и компаниях по прокату автомобилей.
- Кампания была направлена на детей и сообщества, родителей, туристов и футбольных болельщиков, а ее идеи были разработаны благодаря предоставленным безвозмездно опыту и знаниям отделения компании Saatchi and Saatchi в ЮАР.
- На красных карточках напечатан логотип «Дайте красную карточку за эксплуатацию детей: знайте о проблеме и берегите детей» и бесплатные номера телефонов Полиции ЮАР, службы помощи детям Childline и служб охраны детства ЮАР, а также советы детям о том, как защититься от жестокого обращения, эксплуатации и торговли.
- Красные карточки также раздавались детям и взрослым сотрудниками организаций lovelife, Fair Trade and Tourism и на общественных спортивных праздниках ЮНИСЕФ, которые проводились во всех девяти провинциях во время Чемпионата мира по футболу.
- Были разработаны веб-сайт кампании «Красная карточка» и ее страница в сети Facebook, задача которых – заручиться поддержкой и распространять информацию о торговле людьми. Электронные сообщения помогли информировать людей с помощью объемных телевизионных экранов, установленных в трех международных аэропортах ЮАР, благодаря чему все туристы узнавали о цели кампании. Кроме того, мобильная социально-сетевая платформа Mxit помогает ЮНИСЕФ информировать детей о необходимых мерах личной безопасности.

D. Обзор

Кампания «Красная карточка» охватила миллионы южноафриканцев и футбольных болельщиков всего мира, повышая уровень их осведомленности о торговле детьми и обеспечивая безопасность детей. Кампания была направлена на расширение пространства защиты детей и использование внимания прессы к Чемпионату мира по футболу. Кампанию дополнял ряд мероприятий по защите детей, включая информационно-просветительские кампании в СМИ и Интернете. В партнерстве с субъектами частного сектора, СМИ и сферы коммуникаций ЮНИСЕФ поддерживает распространение основных идей и изображений, касающихся защиты детей и спорта, с целью развития систем более долговременной защиты детей.

E. Дополнительная информация

Размещена по адресу: <http://www.srtrc.org/>

Аппекс 8 - ЮНИСЕФ, «Чемпионат мира по футболу 2010 г.: программы ЮНИСЕФ в ЮАР»

Избранная библиография

Правовые документы и практические директивы

UNHCR, *Review of UNHCR Mass Information Activities*, 1998, available at:
<http://www.unhcr.org/3ae6bd3f4.html>.

UNHCR, *Combating Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance through a Strategic Approach*, 2009, available at:
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b30931d2.html>.

Литература

BBC World Service Trust, *Refugees: Emergency Broadcasting Handbook*, 2004, available at:
<http://www.unhcr.org/4aa7a03f9.html>.

Schapendonk, J. and Van Moppes, D., *Migration and Information: Images of Europe, Migration Encouraging Factors and En Route Information Sharing*, Working papers Migration and Development Series, Report No. 16, 2007, available at:
<http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/migration/migration16.pdf>.

Общая Библиография

Cholewinski, R., «Irregular Migration and Mixed Flows», *IOM Background Paper WMR 2010*, 2010, available at: http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_irregular_migration_and_mixed_flows.pdf

Crisp, J. «Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration», *UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 155*, 30 April 2008, available at: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/4818749a2.html>

Global Migration Group, *International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*, October 2008, available at: <http://www.unhcr.org/49e479cf0.html>

IFRC, *Policy on Migration*, November 2009, available at: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-en.pdf>

IOM, *International Dialogue on International Migration 2008 - Challenges of Irregular Migration: Addressing Mixed Migration Flows*, Discussion Note, 7 November 2008, MC/INF/294, available at: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/96/MC_INF_294.pdf

IOM, *Irregular Migration and Mixed Flows: IOM's Approach*, 19 October 2009, MC/INF/297, available at: http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/98/MC_INF_297.pdf

UNHCR, *Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration*, 15 May 1997, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track: Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*, 31 May 2001, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3701b813.html>

UNHCR, *Refugee or Migrant?: Why it Matters*, REFUGEES Magazine, No 48, Issue 4, 2007, available at: <http://10.9.35.107/publ/PUBL/475fb0302.html>

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, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/403603a24.html>

UNHCR, *Refugee Protection and International Migration*, 17 January 2007, Rev. 1, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/462f6d982.html>

UNHCR, *Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration*, 19 November 2007, UNHCR/DPC/2007/Doc.02, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4745a64f2.html>

UNHCR, *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: Theme – Refugee Protection, Durable Solutions and International Migration – Chairman's Summary*, 12 December 2007, available at: <http://www.unhcr.org/476146702.html>

UNHCR, *UNHCR's 10-Point Plan in Central America, Western Africa, Eastern Africa and Asia: A three year project*, December 2010

Глоссарий¹

Неправомерное или мошенническое ходатайство о предоставлении убежища (Abusive or fraudulent asylum claim): ходатайство, поданное лицом, которое явно не нуждается в международной защите, и характеризующееся элементом недобросовестности со стороны заявителя, таким как обман или намерение ввести в заблуждение. Такие ходатайства подлежат рассмотрению по ускоренной процедуре.

Ускоренные процедуры предоставления убежища / определения статуса беженца (ОСБ) (Accelerated asylum / refugee status determination (RSD) procedures): процедуры предоставления убежища или ОСБ, которые характеризуются отклонением от обычно применимых процедурных сроков с целью ускорения принятия решения. В отличие от процедур определения приемлемости ускоренные процедуры предоставления убежища предполагают рассмотрение существа ходатайства, хотя и в сокращенном порядке. Ускоренные процедуры применяются для определения либо явно обоснованных ходатайств о предоставлении убежища, либо очевидно неправомерных или мошеннических или явно необоснованных ходатайств о предоставлении убежища. Ускоренные процедуры для последней из этих групп могут урезать некоторые процедурные права; вместе с тем, однако, основные процедурные гарантии и возможности по международному праву в этом случае продолжают действовать.

Процедуры определения приемлемости (Admissibility procedures): процедуры, имеющие целью определить, можно ли отказать лицу, ищущему убежища, в доступе к процедурам определения статуса беженца (ОСБ) по существу в конкретном государстве. В доступе к процедурам ОСБ по существу государство может отказать только в том случае, если другая страна взяла на себя ответственность за проведение процедур ОСБ и (или) предоставление убежища в соответствии с международными правовыми нормами и с учетом надлежащих гарантий, либо в том случае, если лицо подает повторное заявление без представления новых доказательств после того, как его/её первое заявление о предоставлении убежища было отклонено по результатам полного и беспристрастного рассмотрения.

Помощь в добровольном возвращении (ПДВ) (Assisted voluntary return (AVR)): материально-техническая и финансовая помощь негражданам, которые не могут или не хотят оставаться в принимающей стране и которые принимают добровольное и обоснованное решение вернуться в страну их происхождения или обычного проживания.

Убежище (Asylum): предоставление государством защиты на его территории лицам, которые спасаются бегством от преследований, серьезного или непоправимого вреда, либо по другим причинам, определенным в национальном законодательстве. Убежище охватывает целый ряд элементов, в том числе запрещение принудительной высылки и разрешение на пребывание на

¹ В настоящем глоссарии внимание сконцентрировано на терминологии, которая имеет особое значение для смешанных перемещений, являющихся предметом Десятикомпонентного плана. Он основан на целом ряде источников, из которых взяты приведенные здесь определения. Другие определения можно найти в следующих публикациях: УВКБ ООН, «Базовый глоссарий терминов УВКБ ООН», июль 2006 г., 1 редакция, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ce7d444.html>; УВКБ ООН, «Руководство по защите женщин и девочек», глоссарий, март 2008 г., <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/47cfae612.html>; МОМ, «Международное миграционное право: глоссарий терминов в области миграции», 2004, http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahia/site/shared/shared/mainsite/published_docs/serial_publications/Glossary_eng.pdf.

территории страны убежища, возможно, с целью местной интеграции. В Конвенции 1951 г.², дополненной международным правом в области прав человека, заложены нормы обращения, на которые беженцы имеют право в стране убежища.

Лицо, ищущее убежища (Asylum-seeker): лицо, просящее убежища, по ходатайству которого еще не принято окончательное решение.

Процедуры предоставления убежища (Asylum procedures): См. определение статуса беженца (ОСБ).

Укрепление потенциала (Capacity building): процесс, посредством которого граждане, учреждения и общества развивают способность по отдельности или коллективно выполнять функции, решать проблемы, ставить и достигать цели.

Перевозчик (Carrier): владелец или заказчик летательного аппарата, судна, поезда, автомобиля или другого транспортного средства, которое может быть использовано для перевозки лица или грузов в государство или из государства. Этот термин обычно употребляется в отношении авиакомпаний, автобусных, железнодорожных или морских компаний.

Ребенок (несовершеннолетний) (Child (minor)): каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста.

Дополнительные (вспомогательные) формы защиты (Complementary (subsidiary) forms of protection): международная защита и (или) убежище, предоставленные согласно национальному законодательству или практике лицам, жизни, свободе или личной неприкосновенности которых угрожает серьезная опасность, но которые не имеют право на получение статуса беженца в соответствии с действующими международными документами в области беженского права.

Страна назначения (Country of destination): страна, являющаяся фактическим или желаемым конечным пунктом назначения для лица, ищущего убежища, беженца или мигранта.

Страна, первой предоставившая убежище (Country of first asylum): первая страна, в которой лицу, ищущему убежища, или беженцу предоставлена защита.

Страна постоянного проживания (Country of habitual residence): страна, в которой лицо обычно проживает. Этот термин имеет особенное значение для лиц без гражданства, в отношении которых он употребляется для обозначения страны происхождения такого лица.

Страна происхождения (Country of origin): страна, из которой родом лицо, ищущее убежище, беженец или мигрант и гражданство которой имеет данное лицо. Для лица без гражданства – страна постоянного проживания данного лица.

² Конвенция 1951 г. о статусе беженцев (СМД ООН, т. 189, стр. 137), вступившая в силу 22 апреля 1954 г. (далее – Конвенция 1951 г.); см. также Протокол 1967 г. к Конвенции о статусе беженцев (СМД ООН, т. 606, стр. 267), вступивший в силу 4 октября 1967 г. (далее – Протокол 1967 г.).

Страна транзита (Country of transit): страна, через которую лицо, ищущее убежища, беженец или мигрант проезжает (законно или незаконно) при следовании в страну назначения или обратно в страну происхождения либо постоянного проживания.

Данные (Data): совокупность упорядоченной информации.

Задержание (содержание под стражей) (Detention): ограничение свободы передвижения, обычно при помощи принудительного заключения. В статье 31 Конвенции 1951 г. предусмотрены определенные гарантии в отношении ограничения свободы передвижения беженцев, которые незаконно въехали в страну или незаконно пребывают в стране. Нормы, применимые в таких ситуациях, установлены в Заключении Исполнительного комитета УВКБ ООН № 44 (XXXVII).

Бедствие в море (Distress at sea): нанесенное судну повреждение, которое может подвергнуть его риску разрушения. По международному праву капитаны судов обязаны оказывать помощь терпящим бедствие в море, независимо от их гражданства, статуса или обстоятельств, при которых они обнаружены.

Долгосрочные решения (Durable solutions): средства, с помощью которых положение беженцев может быть удовлетворительно и перманентно урегулировано, чтобы они могли жить нормальной жизнью. Это обычно предполагает добровольную репатриацию в страну происхождения, местную интеграцию (в том числе посредством натурализации) в принимающей стране либо переселение в другую страну.

Должностное лицо системы въезда (Entry official): любой правительственный служащий, работающий в системе въезда. Это могут быть работники пограничной полиции, должностные лица иммиграционной службы (включая откомандированных сотрудников иммиграционной службы и сотрудников для связи с авиакомпаниями), персонал береговой охраны и другие должностные лица, осуществляющие «первый контакт» с лицами, ищущими убежища, беженцами и мигрантами в системе въезда («**должностные лица первого контакта системы въезда**»). Данные лица также могут включать законодателей, политиков, судебных чиновников, государственных служащих и административных работников, которые создают соответствующую законодательно-политическую базу, регулирующую систему въезда.

Система въезда (Entry system): процедуры и практика, используемые государствами для регулирования доступа на их территорию.

Высылка (Expulsion): действие, предпринимаемое государственным органом с намерением и целью обеспечения удаления лица, не являющегося гражданином данного государства, с территории последнего. Беженцы, на законных основаниях находящиеся на территории страны, могут быть высланы только по соображениям национальной безопасности и общественного порядка.

Вынужденное перемещение / миграция (Forced displacement / migration): вынужденный выезд лица из своего дома или страны вследствие, например, опасности подвергнуться преследованиям или иной форме серьезного или непоправимого вреда. Такая опасность может существовать из-за

вооруженного конфликта, серьезных нарушений общественного порядка, стихийных бедствий или неспособности либо нежелания государства обеспечить своим гражданам защиту прав человека.

Принудительное возвращение (Forced return): вынужденное физическое удаление лица органами власти принимающей страны в страну его происхождения или третью страну.

Свобода передвижения (Freedom of movement): одно из важнейших прав человека, которое состоит из трех основных элементов: право на свободу передвижения по территории страны, право покинуть любую страну и право на возвращение в свою собственную страну.

Лучшая практика (Good practice): средства успешного применения существующих норм и принципов как на международном, так и национальном уровне. В контексте смешанных перемещений этот термин обозначает новаторскую, интересную и стимулирующую практику, которая содействует выработке миграционной политики с учетом необходимости обеспечения защиты и обладает потенциалом переноса, целиком или частично, в аналогичные контексты.

Принимающая страна (Host country): страна, в которой лицо, не являющееся ее гражданином, законно или незаконно пребывает либо проживает.

Права человека (Human rights): всеобщие нормы, которые признают и защищают достоинство, присущее каждому человеку, и равные и неотъемлемые права каждого человека, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, гендера, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Права человека могут устанавливаться в различных национальных, региональных и международных юридических документах и (или) являться частью международного обычного права.

Незаконный / нерегулярный мигрант (Illegal / irregular migrant): иногда используется как синоним термина «мигрант, пребывающий с нарушением законодательства». Учитывая потенциально позорящий эффект этого термина, его применения следует избегать.

Незаконная / нерегулярная миграция (Illegal / irregular migration): миграция, происходящая вне регулирующих норм государства. Этот термин применяется преимущественно с точки зрения принимающих стран, когда речь идет о несанкционированном въезде в страну и (или) несанкционированном пребывании в ней.

Лицо без надлежащих документов (Improperly documented person): см. мигрант, пребывающий с нарушением законодательства.

Косвенная высылка (Indirect refoulement): высылка, в нарушение обязательств государства по международному беженскому праву и международному праву в области прав человека, может также иметь место, когда государство возвращает лицо, ищущее убежища, или беженца в третью страну, которая, в свою очередь, возвращает это лицо на территорию, где оно может подвергнуться преследованиям, пыткам или другим формам серьезного или непоправимого вреда.

Меры по перехвату (Interception measures): любые меры, предпринимаемые государством для того, чтобы: (1) предотвратить посадку людей на международный рейс, (2) предотвратить дальнейшую

международную поездку людей, которые начали следование своим рейсом, или (3) взять под свой контроль суда при наличии разумных оснований считать, что это судно перевозит людей в нарушение международного или национального морского права, когда такое лицо или такие лица не располагают требующимися документами или действительным разрешением на въезд на территорию данного государства.

Международная защита (International protection): защита, предоставляемая международным сообществом отдельным лицам или группам на основании международного права. Государство несет основную ответственность за предоставление защиты своим гражданам. Потребность в международной защите возникает в случаях, где такая защита со стороны государства отсутствует – либо по закону, либо фактически – и поэтому основные права человека подвергаются серьезной опасности. Обычно такая ситуация является результатом преследований, угроз для жизни и личной неприкосновенности, вооруженного конфликта, серьезных общественных беспорядков или других чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Другие причины – стихийные или экологические бедствия либо опасность вследствие безгражданства. Часто эти элементы взаимосвязаны. Лицам, нуждающимся в международной защите и находящимся вне страны своего происхождения, предоставляется защита от высылки.

Нерегулярное вторичное (дальнейшее) передвижение беженцев и лиц, ищущих убежища (Irregular secondary (onwards) movement of refugees and asylum-seekers): нерегулярное передвижение беженцев или лиц, ищущих убежища, из страны, где они уже получили защиту, с целью обращения за убежищем или поселения в другой стране.

Местная интеграция (Local integration): долгосрочное решение проблемы беженцев, которое предполагает их перманентное поселение в стране убежища. Местная интеграция – сложный и постепенный процесс, характеризующийся тремя отдельными, но взаимосвязанными измерениями – правовым, экономическим и социально-культурным. Этот процесс часто завершается натурализацией беженца.

Явно обоснованное ходатайство о предоставлении убежища (Manifestly founded asylum claim): ходатайство, которое по формальным признакам соответствует критериям предоставления статуса беженца, установленным в Конвенции 1951 г., или другим критериям, оправдывающим предоставление убежища. Такие ходатайства могут рассматриваться в первоочередном порядке или по ускоренным процедурам.

Явно необоснованное ходатайство о предоставлении убежища (Manifestly unfounded asylum claim): ходатайство, которое очевидно не соответствует критериям предоставления статуса беженца, установленным в Конвенции 1951 г., или другим критериям, оправдывающим предоставление убежища. То, признается ли ходатайство «явно необоснованным» или нет, зависит от степени связи между заявленными причинами выезда и применимым определением термина «беженец». Такие ходатайства подлежат рассмотрению по ускоренным процедурам.

Мигрант (Migrant): на международном уровне не существует общепринятого определения этого термина. Обычно считается, что данный термин охватывает все случаи, когда решение о миграции

человек принимает свободно, по причинам «личного удобства» и без вмешательства внешнего принудительного фактора.

Мигрант, пребывающий с нарушением законодательства (Migrant in an irregular situation): мигрант, который вследствие несанкционированного въезда, нарушения условий въезда, истечения срока действия визы/разрешения на пребывание или неисполнения предписания о высылке не имеет разрешения на пребывание в принимающей стране.

Трудящийся-мигрант (Migrant worker): лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является.

Миграция (Migration): передвижение лиц, в отношении которого считается, что оно не будет носить краткосрочный или временный характер, через международную границу («**международная миграция**») или в пределах государства. Этот термин часто охватывает как вынужденные, так и добровольные перемещения.

Смешанные перемещения (смешанная миграция или смешанные потоки) (Mixed movements (mixed migration or mixed flows)): перемещение, при котором ряд лиц передвигается вместе, обычно с нарушением законодательства, по одним и тем же маршрутам и на одних и тех же транспортных средствах, но по разным причинам. У лиц, передвигающихся в рамках смешанных перемещений, разные потребности и характеристики, и среди них могут быть лица, ищущие убежища, беженцы, жертвы торговли людьми, несопровождаемые/разлученные с семьей дети и мигранты, пребывающие с нарушением законодательства.

Мониторинг (Monitoring): непрерывный обзор и контроль выполнения процесса или проекта с целью обеспечить, чтобы используемые ресурсы, графики работ и согласованные направления деятельности осуществлялись в соответствии с планами и бюджетными требованиями. Мониторинг часто проводится субъектом, который не зависит от исполнителя процесса или проекта либо функционирует отдельно от него («**независимый мониторинг**»).

Гражданин (National): человек, пользующийся гражданством данного государства.

Гражданство (Nationality): правовая связь между человеком и государством. Как правило, гражданство может быть установлено при рождении на основании места рождения ребенка (*принцип почвы*) и (или) гражданства родителей (*принцип крови*) либо может быть получено посредством натурализации.

Принцип запрещения принудительного возвращения, принцип невысылки (Non-refoulement): основополагающий принцип международного права в области прав человека и международного беженского права, который запрещает государствам каким бы то ни было образом возвращать людей на территории, где они могут подвергнуться преследованиям, пыткам или другим формам серьезного или непоправимого вреда. Высылка может быть результатом, например, операций по перехвату, отказа во въезде на границе или возвращения в третьи страны (см. **косвенная высылка**). Наиболее известное выражение принципа невысылки в международном беженском праве – п. 1 ст. 33 Конвенции 1951 г. Данный принцип также является частью обычного международного права

и поэтому является обязательным для всех государств, независимо от того, являются ли они участниками Конвенции 1951 г. либо других соответствующих документов международного беженского права или международного права в области прав человека.

Постоянное проживание (Permanent residence): право, предоставленное органами власти принимающей страны негражданину на проживание и работу на постоянной основе (на неограниченный или неопределенный срок).

Лицо с особыми (специфическими) потребностями (Person with specific (special) needs): любое лицо, требующее особой помощи с целью осуществления полного спектра его/её прав человека. К группам, у которых часто имеются особые потребности, относятся дети (особенно несопровождаемые/разлученные с семьей), жертвы торговли людьми, женщины в условиях риска, пожилые люди и лица с ограниченными возможностями.

Лица, подпадающие под компетенцию УВКБ ООН (Persons of concern to UNHCR): общий термин, используемый в отношении всех лиц, которым УВКБ ООН уполномочено предоставлять защиту и помощь. Это беженцы, лица, ищущие убежища, возвратившиеся лица, лица без гражданства и, во многих случаях, лица, перемещенные внутри страны (ЛПВС). Полномочия УВКБ ООН на действия от имени лиц, подпадающих под его компетенцию, кроме беженцев, основаны на различных резолюциях Генеральной Ассамблеи и Экономического и социального совета ООН.

Составление личных дел и передача на рассмотрение (Profiling and referral): необязательный процесс, который предшествует формальным процедурам определения статуса и направлен на выявление потребностей категорий лиц и разграничение этих категорий в кратчайшие сроки после прибытия. Основными составляющими этого процесса являются: предоставление информации новоприбывшим; сбор информации о новоприбывших с помощью анкет и неформальных бесед; составление предварительной характеристики каждого лица; консультирование; направление вышеупомянутых лиц в соответствующие органы или на соответствующие процедуры, которые наилучшим образом удовлетворяют их потребности.

Защита (Protection): понятие, которое охватывает все виды деятельности, направленные на обеспечение полного соблюдения прав человека в соответствии с буквой и духом международного права в области прав человека, международного беженского права и международного гуманитарного права. Защита предполагает создание среды, способствующей предотвращению и (или) смягчению непосредственных последствий конкретного нарушения, и восстановление человеческого достоинства посредством компенсаций, реституции и реабилитации.

Миграционная политика / практика с учетом необходимости обеспечения защиты (Protection-sensitive migration policy / practice): миграционная политика и практика, в которой различаются все лица, передвигающиеся в рамках смешанных перемещений, в том числе беженцы, другие лица с потребностями в международной защите и лица с особыми потребностями (например, жертвы торговли людьми, несопровождаемые/разлученные с семьей дети, лица, получившие эмоциональную травму), и в которой предусмотрены соответствующие меры для удовлетворения потребностей вышеупомянутых лиц.

Организация приема (Reception arrangements): комплекс мер, предпринимаемых для удовлетворения материальных и психосоциальных потребностей лиц, ищущих убежища, беженцев и мигрантов. В начальной фазе после прибытия механизмы приема предоставляются всем негражданам независимо от их статуса. После передачи дел на дифференцированные процедуры рассмотрения по существу механизмы приема могут варьироваться в соответствии с потребностями и статусом каждой группы.

Беженец (Refugee): лицо, которое удовлетворяет критериям, предусмотренным определением термина «беженец» в соответствии с международными или региональными документами по вопросам беженцев, мандатом УВКБ ООН и (или) национальным законодательством. Согласно многим из этих документов, беженец – это лицо, которое не может вернуться в страну своего происхождения в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований или подвергнуться серьезной и ничем не ограниченной опасности для жизни, физической неприкосновенности или свободы.

Определение статуса беженца (ОСБ) (процедуры предоставления убежища) (Refugee status determination (RSD) (asylum procedures)): юридический и (или) административный процесс, осуществляемый государствами и (или) УВКБ ООН с целью определить, является ли данное лицо беженцем в соответствии с национальным, региональным и международным правом.

Региональные консультационные процессы (РКП) (Regional consultative processes (RCPs)): неформальные консультационные встречи, на которых собираются представители государств и международных организаций на региональном уровне для обсуждения в духе сотрудничества проблем миграции и (или) беженцев. Некоторые РКП также допускают участие других заинтересованных сторон (например, неправительственных организаций или других представителей гражданского общества).

Регистрация (Registration): процесс документирования, проверки и обновления информации о лицах, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН, с целью их защиты, выдачи им документов и реализации долгосрочных решений.

Регуляризация (Regularization): процесс или программа, посредством которого или которой органы власти страны позволяют негражданам, находящимся в ней с нарушением законодательства, получить законный статус.

Реинтеграция (Reintegration): в контексте возвращения – процесс, который позволяет мигранту или беженцу вновь включиться в жизнь общества страны своего происхождения или постоянного проживания. Реинтеграция имеет физическую, социальную, юридическую и материальную составляющие.

Спасение на море (Rescue at sea): оказание помощи любому лицу, обнаруженному в море и подвергающемуся опасности гибели либо терпящему бедствие.

Переселение (Resettlement): долгосрочное решение, которое предусматривает отбор и передачу беженцев из страны, в которой они обратились за защитой, в другое государство, которое согласилось их принять как беженцев со статусом постоянного проживания. Переселение обеспечивает защиту

от высылки, а во многих случаях дает в конечном итоге беженцу возможность стать натурализованным гражданином страны переселения.

Возвращение (Return): процесс или действие со стороны лица, ищущего убежища, беженца или мигранта, которое заключается в возвращении из принимающей страны в страну происхождения или постоянного проживания данного лица.

Безопасная третья страна (Safe third country): понятие, используемое в контексте процедур предоставления убежища для перенесения ответственности за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища с принимающей страны на другую страну, считающуюся «безопасной» (т.е. способной предоставить защиту лицам, ищущим убежища, и беженцам). Такое перенесение ответственности осуществляется с учетом определенных требований, вытекающих из международного права, в особенности принципа запрещения высылки.

Процесс проверки / предварительной проверки (Screening / pre-screening process): см. составление личных дел и передача на рассмотрение.

Поисково-спасательные службы (ПСС) (Search and rescue (SAR) services): механизмы, внедренные государствами с целью гарантировать связь и координацию при чрезвычайных ситуациях в зоне их ответственности, а также с целью спасения лиц, терпящих бедствие в море у их берегов.

Самообеспечение (Self-reliance): социально-экономическая способность отдельного лица, домохозяйства или общины стабильно и с достоинством удовлетворять свои основные потребности (включая пищу, воду, кров, личную безопасность, здравоохранение и образование).

Разлученный с семьей ребенок (несовершеннолетний) (Separated child (minor)): ребенок, разлученный с обоими родителями или со своим предыдущим законным или традиционным основным попечителем, но не обязательно с другими родственниками. Поэтому к числу таких детей могут относиться дети, сопровождаемые другими взрослыми членами семьи.

Сексуальное и гендерное насилие (СГН) (Sexual and gender-based violence (SGBV)): любой акт насилия, который приводит или может привести к физическому, сексуальному или психологическому вреду или страданиям лиц по причине их пола или гендера, включая угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, независимо от того, имеет ли это место в общественной или личной жизни.

Незаконный ввоз (лиц) (Smuggling (of persons)): обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории (Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, ст. 3(а)).

Лицо без гражданства (Stateless person): лицо, которое не рассматривается гражданином каким-либо государством либо ввиду того, что данное лицо никогда не имело гражданства, либо ввиду того, что данное лицо утратило гражданство и не приняло новое гражданство.

Разрешение на пребывание / на проживание (Stay / residence permit): документ, выданный государством лицу, не являющемуся его гражданином, подтверждающий, что данное лицо имеет право проживать в этом государстве в течение срока действия разрешения.

Мигранты в затруднительном положении (Stranded migrants): лица, которые не нуждаются в международной защите и не могут оставаться на законных основаниях на территории принимающей страны, законно переехать в другую страну или вернуться в страну своего происхождения.

Устойчивое возвращение (Sustainable return): возвращение, предусматривающее действенную реинтеграцию лица в жизнь страны его/её происхождения или постоянного проживания.

Временная защита (Temporary protection): защита промежуточного характера, предоставляемая принимающей страной группам лиц без проведения индивидуальных процедур определения статуса беженца (ОСБ), если предполагается, что их потребности в защите будут иметь кратковременный характер.

Торговля (людьми) (Trafficking (in persons)): осуществляемые в целях эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо (Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности, ст. 3(a)).

Несопровождаемый ребенок (несовершеннолетний) (Unaccompanied child (minor)): ребенок, разлученный с обоими родителями и другими родственниками и не находящийся на попечении взрослого лица, которое по закону или обычаю несет ответственность за такое попечительство.

Добровольная репатриация (Voluntary repatriation): свободное и добровольное возвращение беженцев в страну их происхождения в безопасных условиях и с достоинством. Добровольная репатриация может быть организованной (когда она имеет место под эгидой заинтересованных государств и (или) УВКБ ООН) или спонтанной (когда беженцы возвращаются самостоятельно, а непосредственное участие государственных органов или УВКБ ООН в процессе возвращения незначительно или вообще отсутствует).

Добровольное возвращение (Voluntary return): возвращение лица в страну происхождения или постоянного проживания на основании свободно выраженного желания вернуться при отсутствии принудительных мер.

Женщины в условиях риска (Women at risk): женщины и девочки в ситуациях, где перемещение подвергает их воздействию ряда факторов, которые могут создать для них риск нарушения их прав. Эти факторы риска могут присутствовать в более широком контексте защиты или же быть результатом действия индивидуальных обстоятельств.



UNHCR
The UN Refugee Agency

94, Rue de Montbrillant
1202 Geneva
Switzerland