



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Защита Беженцев и Смешанная Миграция: Десятикомпонентный План Действий

Содержание

Вступление

- 1. Сотрудничество между основными партнерами**
- 2. Сбор и анализ данных**
- 3. Обеспечение защиты при въезде**
- 4. Организация приема**
- 5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение**
- 6. Дифференцированные процессы и процедуры**
- 7. Варианты решений для беженцев**
- 8. Решение проблем, связанных со вторичными перемещениями**
- 9. Договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции**
- 10. Информационная стратегия**

Вступление

Беженцы и лица, ищущие убежище, составляют относительно малую часть в глобальном передвижении людей. При этом они все чаще перемещаются из одной страны или континента в другие, наряду с лицами, имеющими иные, не связанные с защитой причины для переезда.

Чаще всего, такие передвижения являются незаконными, они происходят без необходимого документирования и в них часто принимают участие торговцы людьми и контрабандисты. Люди, передвигающиеся таким способом, очень часто рискуют жизнью; они вынуждены путешествовать в нечеловеческих условиях, могут подвергаться эксплуатации и жестокому обращению. Государства считают такие передвижения угрозой своему суверенитету и безопасности.

Для международного сообщества становится все более важно реагировать на эти явления более согласованно и комплексно. Государства принимают на себя

обязательства по обеспечению защиты беженцев в соответствии с международными договорами, соблюдение которых входит в сферу их коллективных интересов.

В частности, необходимо принимать меры для создания способов идентификации вновь прибывших лиц, нуждающихся в международной защите, которые бы обеспечивали соответствующие индивидуализированные варианты решения этих вопросов также и для других групп лиц, вовлеченных в смешанные перемещения. Управление Верховного Комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) особенно озабочено тем, чтобы необходимость предоставления защиты и убежища беженцам и другим лицам, которыми занимается Управление, не создавало дополнительных трудностей для государств в обеспечении контроля за прибытием и проживанием граждан иностранных государств, а также в борьбе против международной преступности.

В этом документе излагаются десять ключевых моментов, представляющих особый интерес для УВКБ ООН, в разработке которых оно потенциально может играть позитивную роль. План действий, изложенный в настоящем документе, имеет особое значение в ситуациях, когда беженцы подвергаются риску принудительного выдворения (*refoulement*), нарушения прав человека и опасного дальнейшего передвижения.

Этот документ не претендует на полноту решения вопросов, находящихся вне сферы компетенции и ответственности УВКБ ООН. Он также не содержит детализированного плана выполнения каждого компонента Плана действий.

В таблице, приведенной в Приложении I, указаны цели, на достижение которых направлен План действий, а также содержатся предложения о деятельности, которые можно было бы предпринять по каждому из десяти компонентов. План действий имеет глобальный характер и его выполнение очевидно должно быть адаптировано к конкретному региональному и национальному контексту.

1. Сотрудничество между ключевыми партнерами

Эффективное сотрудничество по вопросам смешанных перемещений требует долгосрочного сотрудничества между всеми ключевыми участниками: государствами, на которые влияет это явление, государственными органами, региональными и международными организациями с соответствующими мандатами (УВКБ ООН, Управление Верховного Комиссара ООН по правам человека (ОНЧР), Международная организация по миграции (МОМ), а также местными и международными неправительственными организациями (НПО).

Первым шагом в этом направлении является определение и приглашение таких участников на соответствующий форум, где они могли бы обмениваться информацией и выработать совместную методологию и условия сотрудничества и координации. Предпочтительнее, чтобы организатором такого форума стало одно

или несколько государств, подверженных перемещениям, но какая-либо международная организация также могла бы выступить в роли добровольного организатора.

2. Сбор и анализ данных

В основе согласованной и комплексной стратегии лежит сбор, анализ и обмен данными относительно характеристик перемещений и перемещающихся групп. Такие данные включают в себя информацию об условиях в стране происхождения, причин перемещения, способов транспортировки, маршрутов перемещения и пунктов въезда. Международная или региональная организация имеет ресурсы для сбора такой информации.

3. Обеспечение защиты при въезде

Организация действенной системы въезда является важным элементом любой стратегии в отношении смешанных перемещений. Пограничный контроль имеет существенное значение в борьбе против международной преступности, включая контрабанду и незаконное перемещение лиц, а также в предотвращении угрозы безопасности.

Необходимы также практические методы защиты, которые гарантировали бы, что такие меры не будут применяться неразборчиво или чрезмерно, и что они не приведут к принудительной высылке. Для этого необходимо, чтобы руководители пограничных и иммиграционных служб получали подготовку и четкие указания относительно того, каким образом необходимо реагировать на обращения о предоставлении убежища, и как обеспечивать потребности детей, разлученных с родителями, жертв торговли людьми и других групп с особыми потребностями.

Относительно незаконной морской миграции, существует целый ряд соображений, на которые необходимо обратить внимание, в частности, спасение жизни на море, уважение требований морского права, обеспечение непрерывности поисково-спасательного режима, обеспечение бесперебойности морского движения.

4. Организация приема

С целью обеспечения основных потребностей людей, вовлеченных в смешанные передвижения, необходима соответствующая организация приема. Организация приема должна также обеспечивать возможность регистрации прибывающих и предоставления им временных документов. В случае особенно значительного притока прибывших беженцев или лиц, ищущих убежище, УВКБ может помочь в организации соответствующих мер или временно содействовать основной ответственной организации.

5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение

Сразу же после регистрации вновь прибывших лиц и обеспечения их временными документами, возможно провести первоначальное определение того, кем являются эти лица, почему они покинули свою страну и куда они направляются. Индивидуальные консультации дают возможность узнать, желают ли они получить убежище, а также определить другие возможные варианты, включая возвращение, регуляризацию или законное дальнейшее передвижение. Такая предварительная классификация не представляет собой определение статуса беженца. Ее целью, скорее, является положительное обоснование мотива для отъезда данного лица и обеспечение того, что его дело будет рассмотрено соответствующим образом. В Приложении II к этому документу содержится схематическое представление того, каким образом могут работать механизмы оставления личных дел и передачи на рассмотрение.

6. Дифференцированные процессы и процедуры

В отношении заявлений на получение убежища, те из них, которые представляются достаточно простыми (достаточно обоснованными или явно необоснованными), могут рассматриваться с применением ускоренных процедур. Другие, более сложные заявления, могут потребовать более детального рассмотрения. Для людей с особыми потребностями, которые не связаны со статусом беженца, в частности жертв незаконной перевозки людей, не нуждающихся в международной защите, а также лиц, желающих мигрировать (см. Главу 9 далее), могут понадобиться другие меры, выходящие за рамки действий, связанных с предоставлением убежища.

В то время как УВКБ может быть основным партнером государств по вопросам, связанным с процедурами установления статуса беженцев, НПО, юристы и организации гражданского общества также могут сыграть свою роль в выполнении этого компонента Плана действий. Относительно других процессов, УВКБ, скорее всего, будет принимать в них минимальное участие или вообще не участвовать. Вероятные партнеры будут определяться в зависимости от ситуации в конкретной стране, а также от того, какие организации в ней присутствуют и желают выступить в качестве партнеров.

7. Варианты решений для беженцев

Для лиц, признанных беженцами, или другим образом нуждающихся в международной защите, необходимы меры, включающие долгосрочные решения, которые зависят от возможностей и ограничений каждой ситуации. Наиболее успешным может оказаться комплексный подход, предполагающий использование нескольких решений. Кроме традиционных долгосрочных решений для некоторых беженцев наиболее удачными будут возможности, предоставляемые легальной миграцией.

Страны, принимающие беженцев, могут получать международную помощь для укрепления своего потенциала защиты.

8. Решение проблем, связанных со вторичными перемещениями

Решение проблем беженцев и лиц, ищущих убежище, которые прибывают из стран, где им уже была предоставлена адекватная защита, требуют применения стратегии, которая принимала бы в расчет оправданную озабоченность государств о незаконных дальнейших перемещениях, а также правах и благополучии данных лиц. В настоящее время попытки выработать такую стратегию не достигли международного консенсуса. УВКБ обязуется продолжать поиски в этом направлении.

9. Договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции

В отношении лиц, которые не были признаны беженцами и которые не желают получить убежище, предпочтительным вариантом со стороны государств является скорейшее возвращение с обеспечением безопасности и достоинства. В плане содействия УВКБ могло бы оказать помощь государствам в процессе возвращения лиц, не нуждающихся в международной защите в том случае, когда это является наиболее подходящим и одобренным решением. Способ, которым УВКБ могло бы помочь, заслуживает более внимательного изучения всеми заинтересованными сторонами.

Лица, которые не соответствуют критериям получения статуса беженца, тем не менее, могут соответствовать требованиям альтернативных вариантов миграции, с тем, чтобы они могли законно оставаться в стране, в которую они прибыли, или же переехать в третью страну по гуманитарным соображениям или с целью трудоустройства, образования или воссоединения семьи. Усилия, направленные на решение проблемы смешанных перемещений населения, должны также учитывать возможности законной миграции в краткосрочной или долгосрочной перспективе.

10. Информационная стратегия

Все меры, описанные выше, должны дополняться информационными кампаниями в странах происхождения, транзита и назначения. Люди должны быть осведомлены об опасностях незаконного перемещения и о трудностях, с которыми они могут столкнуться по прибытии, а также возможных альтернатив незаконным перемещениям, которые могут быть приемлемы в их ситуации.

Такие информационные кампании не положат конец незаконной миграции полностью, но, в комбинации с другими видами деятельности и при поддержке долгосрочных мер, направленных на искоренение причин таких перемещений, они могут оказать положительное воздействие.

Хотя информационные кампании являются, прежде всего, задачей агентств, занимающихся вопросами миграции и информации в соответствии со своим

мандатом – такой, например, как Международная организация по миграции (МОМ), УВКБ также может играть роль в таких инициативах. УВКБ также имеет возможность и интерес повысить информированность общества о бедственном положении беженцев с целью повышения уровня терпимости и противодействия расизму и ксенофобии.

УВКБ
Январь 2007 г.

Приложение I

Десятикомпонентный План Действий

Цели:

- Правительство реагирует на смешанные перемещения всесторонне и совместно с учетом принципов защиты.
- Обеспечиваются решения, которые дифференцированно и надлежащим образом учитывают ситуацию соответствующих групп.
- Обеспечивается идентификация и защита беженцев, при этом сокращаются нелегальные перемещения.

Задачи	Виды деятельности
1. Сотрудничество между основными партнерами	<ol style="list-style-type: none">1. Определить основных партнеров/ заинтересованных лиц на национальном уровне для участия в выработке совместного вариантов решений.2. Содействовать созданию национальной координационной структуры соответствующего уровня/уровней.3. Создать механизм для постоянных консультаций с партнерами (правительством, МОМ, МОТ(ILO), УНП ООН (UNODC), МЦРМП (ICMDP), ЮНИСЕФ, Программа развития ООН, Программа продовольственной помощи ООН, НПО, региональными организациями, и т.д..4. Обеспечить консультации со структурами гражданского общества и академическими кругами с целью обмена информацией по развитию событий, а также для мобилизации поддержки на уровне сообщества.5. Включить вопросы предоставления убежища/ миграции в планы деятельности Представительств ООН в странах (UNCT), а также усилить информационный обмен и связи между UNCT в регионе.6. Внедрить вопросы предоставления убежища/ миграции в Рамочную программу технической помощи ООН (UNDAF) на национальном уровне.7. Создать консультационные и координационные механизмы на региональном уровне.8. Поощрять/ мобилизовать донорскую поддержку.9. Лоббировать и продвигать на международном уровне надлежащие варианты решений проблем на основе десяти компонентов на национальных и международных форумах.
2. Сбор и анализ	<u>По потокам беженцев и смешанным перемещениям</u>

Задачи	Виды деятельности
данных	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сотрудничать для разработки базы данных по конкретному региону с целью лучшего понимания перемещений и определения надлежащих вариантов решений. 2. Использовать такую базу данных для систематизации сбора данных по лицам, ищущим убежища и беженцам, наладить обмен данными с представительствами УВКБ в странах региона, а также в других затрагиваемых государствах, с целью прогнозирования маршрутов, перемещений и тенденций, определения вторичных перемещений, и усовершенствования отслеживания дел, с использованием, по мере необходимости, системы ProGres. 3. Внедрить в нее на основе строгой конфиденциальности важную информацию, полученную из RSD, а также из интервью, для проверки тенденций, транзитных маршрутов и т.п. 4. Разработать информационные документы по стране, касающиеся тенденций и схем перемещения. 5. Пересмотреть и проанализировать отчеты с целью прогнозирования маршрутов, перемещений и тенденций, и сформулировать конкретные стратегии по каждой стране. <p><u>В общем</u></p> <p>Организовать сотрудничество по инициативам по сбору данных и исследованиям, по мере потребности, с целью обеспечения вклада в создание согласованного и полного обзора общих тенденций.</p>
3. Управление въездом с учетом необходимости обеспечения защиты (внутри страны, на границе и на море)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Предпринять или усилить развитие институциональных возможностей пограничных и правоохранительных органов с целью привлечения их внимания к вопросам беженцев, а также с целью упрощения допуска лиц, нуждающихся в международной защите. 2. Внедрить учебные программы/практические семинары для НПО, юристов, судебных и национальных правозащитных институтов с целью упрощения допуска лиц, нуждающихся в международной защите, и создать круг лиц, заинтересованных в обеспечении такой защиты. 3. Активно следить за условиями содержания и обращения с лицами, ищущими убежища и беженцами. 4. Искать возможности для положительного взаимодействия УВКБ с существующими системами перехвата и управления морскими перемещениями, включая рассмотрение мер для отслеживания деятельности по такому перехвату.
4. Организация	Подготовить рекомендации относительно той роли,

Задачи	Виды деятельности
приема	которую УВКБ может и должно играть в организации приема вновь прибывших, включая в местах приема прибывающих лиц, с надлежащими гарантиями (например, беспрепятственный доступ сотрудников УВКБ).
5. Механизмы составления личных дел и передачи на рассмотрение	Создать общие механизмы совместно с определенными партнерами и в определенных точках, классификации групп прибывающих лиц. В эти договоренности предпочтительно включать механизмы идентификации вновь прибывших и их последующих потребностей в защите, и они также должны обеспечивать возможность проведения соответствующих консультаций и направления заинтересованных лиц для применения соответствующего механизма (например, помощи в добровольном возвращении, RSD, особые процессы для жертв незаконного перемещения).
6. Дифференцированные процессы и процедуры	<p>1. Разработать юридическую структуру для определения статуса беженцев и удовлетворения потребности в защите. Целями этого должны также быть:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ действенные национальные процедуры предоставления убежища; ○ адекватные административные и институциональные возможности на соответствующем уровне или уровнях; ○ участие НПО и гражданского общества в организации защиты и оказании помощи. <p>2. В случае отсутствия действенных национальных процедур предоставления убежища, УВКБ может взять на себя ответственность за осуществление процесса предоставления убежища. В этой связи, его представительства обеспечат организацию должного управления конкретными случаями, определение их приоритетности и должное удовлетворение конкретных потребностей (одиноких женщин, детей без сопровождения взрослых или разлученных с родителями, и т.д.).</p>
7. Варианты решений для беженцев	<p>Все варианты решений должны рассматриваться при помощи комплексного подхода.</p> <p><u>Добровольная репатриация</u> Осуществление деятельности, направленной на содействие добровольному возвращению, подкрепленной, при наличии соответствующих ресурсов, содействием устойчивой реинтеграции стран происхождения, в сотрудничестве с важными партнерами, а также мониторингом репатриантов.</p>

Задачи	Виды деятельности
	<p><u>Местная интеграция</u> В тех случаях, когда репатриация в кратко- или среднесрочной перспективе нецелесообразна, поиск вариантов местного пребывания (включая поддержку в получении разрешения на пребывание лицам, которые нуждаются в международной защите, но не могут получить более формальный статус).</p> <p><u>Переселение</u> В сотрудничестве со Службой переселения, ознакомление с концепцией стратегического использования переселения, и координация потребностей и дилемм переселения, с целью достижения согласия по походам регионального масштаба к вопросам переселения как части общих договоренностей по разделению нагрузки, направленных на снижение давления на принимающие страны. Поиск возможностей по созданию резервов или квот по переселению в отношении конкретных групп в этом контексте.</p>
<p>8. Решение проблем, связанных со вторичными перемещениями</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Эффективное использование Проекта усиления возможностей по обеспечению защиты (Strengthening Protection Capacity Project - SPCP) с целью усовершенствования предоставления действенной защиты там, где такая защита нужна прежде всего. 2. Активное изучение того, каким образом и при каких обстоятельствах УВКБ может облегчить процесс реадмиссии, а также, в соответствующих случаях, наладить необходимые виды деятельности в странах первичного убежища.
<p>9. Договоренности о возвращении лиц, не являющихся беженцами, и альтернативные варианты миграции</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Внесение соответствующего вклада (например, через сотрудничество с МОМ) в возвращение лиц, признанных не нуждающимися в международной защите, как выполнимого варианта решения. 2. Содействие принятию надлежащих стандартов возвращения, готовность к оказанию помощи при возвращении, включая деятельность в сферах документирования и консультирования по вопросам возвращения. 3. Исследование потребностей и ценности роли УВКБ как пассивного наблюдателя после возвращения в страны происхождения. 4. Активное поощрение организации каналов легальной миграции (например, схем временной трудовой миграции в третьих странах и в странах пребывания).
<p>10. Информационная стратегия в</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Координация/ сотрудничество в деятельности ИОМ и других партнеров с целью проведения масштабных

Задачи	Виды деятельности
<p>странах происхождения транзита и прибытия</p>	<p>информационных кампаний в странах происхождения, назначения и транзита, направленных на снижение уровня нелегальной миграции, предупреждения об опасностях контрабанды и незаконного перемещения, и привлечения внимания к законным вариантам.</p> <p>2. Изучение возможностей и способов создания совместных информационных центров в странах происхождения.</p> <p>3. Осуществление деятельности с помощью средств массовой информации, направленной на повышение информированности общества и привлечения внимания к бедственному положению беженцев, в частности, с помощью очерков, интересных для широких общественных кругов, с целью повышения терпимости и борьбы против расизма и ксенофобии.</p>

Приложение II

Схематическое представление Механизма составления личных дел и передачи на рассмотрение в контексте решения вопросов смешанных миграционных перемещений

		Передача соответствующему механизму решения		
Решение по заявлениям о предоставлении убежища	Возможно рассмотрение по всем трем каналам	Прочие миграционные каналы (не связанные с предоставлением убежища)	Возможно рассмотрение по всем трем каналам	Возвращение
		Заявления являются: явно необоснованными? явно содержащими нарушения или мошенничество? явно обоснованными		
Да				
Интервью по поводу предоставления убежища по приоритетной схеме		Сложный случай		Нет
Заявление отвергнуто?				
				Интервью по поводу предоставления убежища по обычной схеме
Да				
			Нет	
Заявление отвергнуто по причине явного				

отсутствия оснований или наличия нарушений?				
				Заявление удовлетворено?
Нет	Подача апелляции в сокращенные сроки			Нет
				Подача апелляции в 30-дневный срок
Ускоренная апелляция - без автоматической приостановки - предполагает быстрое принятие решений		Сложный случай		
	Апелляция удовлетворена?			
Да				Апелляция
				Апелляция удовлетворена?
			Нет	Да
Доступ к долгосрочным вариантам решений		Другие варианты решений, в зависимости от случая (см. выше)		Доступ к долгосрочным вариантам решений